



...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS BIODIVERSITÉ, EXPERTISE EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE ET MÉTÉOROLOGIE

« MALGRÉ DES DISCOURS AMBITIEUX, UN BUDGET QUI NE RÉPOND PAS À L'URGENCE ENVIRONNEMENTALE »

Réunie le lundi 22 novembre 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a émis un **avis défavorable** sur les **crédits relatifs aux paysages, à l'eau et la biodiversité** ainsi qu'à **l'expertise, information géographique et météorologie** du projet de loi de finances pour 2022, sur la proposition du rapporteur Guillaume Chevrollier.

Alors que la France multiplie les initiatives pour devenir pionnière en matière de reconquête de la biodiversité et impulser des dynamiques internationales, la commission déplore que **les crédits dédiés** au sein de la mission « *Écologie, développement et mobilités durables* » **demeurent lacunaires au regard des ambitions affichées** lors des rendez-vous internationaux de 2021, à l'occasion notamment du Congrès mondial de la nature à Marseille. La commission a d'ailleurs récemment alerté, dans un rapport d'information, sur la **nécessité de « passer des promesses aux actes »** pour répondre aux menaces pesant sur la biodiversité mondiale.

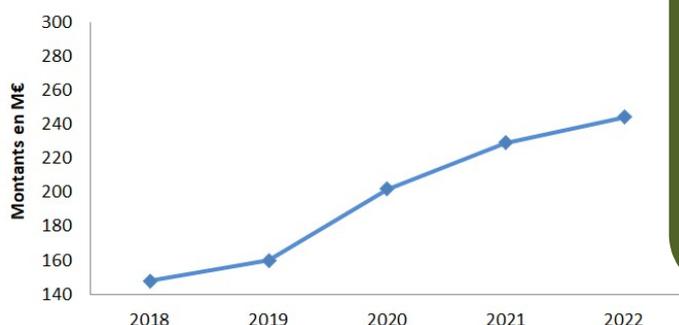
L'écart persistant entre les engagements annoncés et les moyens budgétaires et humains alloués à leur mise en œuvre **ne permettent pas d'enrayer le déclin de la biodiversité et mettent les opérateurs sous pression**. Ce contexte fait craindre un **déclassement de l'expertise française**.

1. UNE AUGMENTATION INSUFFISANTE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA BIODIVERSITÉ ET UNE DIMINUTION PRÉOCCUPANTE DES MOYENS ALLOUÉS À L'EXPERTISE ET À L'INFORMATION

A. MALGRÉ DES CRÉDITS EN HAUSSE, DES MOYENS BUDGÉTAIRES TOUJOURS INSUFFISANTS POUR ENRAYER LE DÉCLIN DE LA BIODIVERSITÉ

Les crédits « Paysages, eau et biodiversité » financent les politiques de l'eau, la biodiversité, la protection du littoral et des milieux marins, les paysages et les ressources et usages du sous-sol (programme 113).

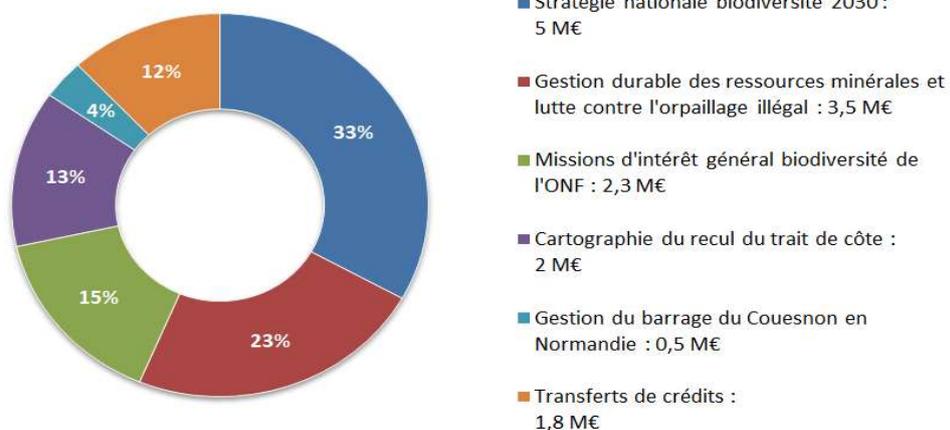
Évolution des crédits de paiement



Les crédits continuent d'augmenter :

- PLF pour 2022 → dotation de **244,4 M€**, soit une **augmentation de 6,6 %** par rapport à 2021 (+15,1 M€, soit + 13,3 M€ à périmètre constant) ;
- Hausse affectée en totalité à l'action 7 « **gestion des milieux et biodiversité** ».

Répartition des nouveaux crédits



L'appréciation de **cette hausse doit être tempérée** : près d'un quart de l'augmentation des crédits du programme s'explique par le financement de mesures adoptées par le **Parlement** dans le cadre de la loi « *Climat et résilience* », à l'instar de l'intensification des moyens de lutte contre l'orpaillage illégal (330 k€ dédiés au renforcement des opérations aériennes), de la cartographie du recul du trait de côte (2 M€), de mesures localisées (0,5 M€). En outre, 1,8 M€ de crédits nouveaux résultent de **transferts** depuis le programme 217, dans le cadre de la reprise par l'OFB des laboratoires d'hydrobiologie et de la gestion du corps des agents de l'environnement.

La mission « plan de relance » prévoit également **97,7 M€ de CP pour la biodiversité sur les territoires** (restauration écologique, aires protégées et protection du littoral) et **122 M€ pour la modernisation des réseaux d'eau**, l'hygiénisation des boues et le plan eau outre-mer (programme 362). Ces mesures temporaires enclenchent une dynamique favorable aux projets : la commission se félicite de l'engagement des opérateurs, dont la mobilisation continue d'être forte, même si elle déplore la **perte de lisibilité budgétaire** que cela induit.

De plus, le **budget vert**, retraçant l'impact environnemental du budget de l'État, **évalue à 92 % les dépenses neutres pour l'environnement**, ce qui démontre la **perfectibilité de la méthodologie** : la commission plaide pour une meilleure cotation environnementale.

Ces **efforts sont louables, mais manquent d'ampleur** : ils ne traduisent pas les **discours volontaristes et les engagements ambitieux de la France**. Un rapport du CGEDD de juillet 2016¹ chiffrait les besoins de financement complémentaires pour la biodiversité, hors fonds communautaires, à « **au moins 200 M€ par an, voire 240 M€ selon les ambitions en matière de trame verte et bleue** ».

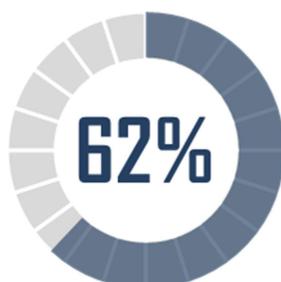
Afin de respecter les engagements imposés au niveau européen et ceux pris par la France, les auteurs de ce rapport chiffrent à **394 M€ les mesures nécessaires** au rétablissement de la biodiversité terrestre et marine. Encore faut-il souligner que cette estimation n'intègre pas les nouvelles ambitions et stratégies nationales élaborées entre temps (par exemple, 10 % du territoire sous protection forte).

en 2022



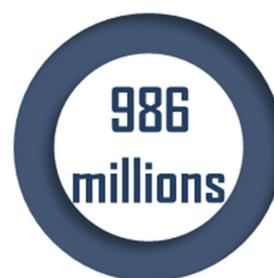
d'euros de manque à financer pour la biodiversité

soit seulement



des besoins couverts

un déficit cumulé minimal de



d'euros de financement depuis 2018

¹ Philippe Bellec, Patrick Lavarde et Patricia Corrière-Lénéé, *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*, juillet 2016.

B. L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE, DES PARENTS PAUVRES QUI SUBISSENT DES BAISSSES CONTINUES DE CRÉDITS QUI MENACENT L'EXCELLENCE FRANÇAISE

Les crédits du programme 159¹ passent de 481,93 M€ en 2021 à 471,19 M€ pour 2022, soit une diminution de 9,48 M€ (- 2,2 %). Le rapporteur exprime sa préoccupation concernant ces évolutions budgétaires : elles contraignent les opérateurs dans leur adaptation aux changements induits par la numérisation et l'ouverture des données publiques, tout en amenuisant leur capacité à répondre aux besoins de données complexes.

CGDD
15,23 M€ pour 2022 (inchangé)

Opérateur totalement intégré à l'administration centrale du ministère de la transition écologique.
→ opportunité de son maintien au sein du programme, qui gonfle artificiellement l'enveloppe budgétaire consacrée à l'expertise.

Cérema
189,03 M€ pour 2022 (- 2,04 M€)
- 40 ETP

« pronostic vital engagé »
« modèle économique insoutenable »
« risque important de déclassement technique »

Extrait d'un rapport du CGEDD
et de l'Inspection générale de l'administration (juillet 2021)

→ impératif d'amorcer une nouvelle trajectoire avec des moyens suffisants

→ réforme législative en cours avec « 3DS » : l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements exerceraient une « quasi-régie conjointe » sur cet opérateur.

IGN
85,62 M€ pour 2022 (- 3,57 M€)
- 10 ETP

- baisse tendancielle de la subvention pour charges de service public
- ouverture des données publiques qui fragilise le modèle économique de l'établissement
- nouvelles missions : suivi de l'artificialisation des sols, établissement des PCRS afin de localiser les réseaux enterrés dits sensibles

Évolutions difficilement compatibles avec :

→ la production de données géographiques souveraines de qualité
→ la diminution de la dépendance aux produits développés par les géants du numérique

Météo France
181,29 M€ pour 2022 (- 3,77 M€)
- 60 ETP

- fermeture de 16 implantations territoriales en 2021
- ces dix dernières années, diminution de près d'un quart des effectifs sous plafond d'emplois et baisse de 20 % de la subvention pour charges de service public

→ stabilisation budgétaire nécessaire afin de consolider l'expertise météorologique de Météo France

→ bénéfiques socio-économiques de la délivrance de services météorologiques estimés de 3,4 à 8 fois son budget

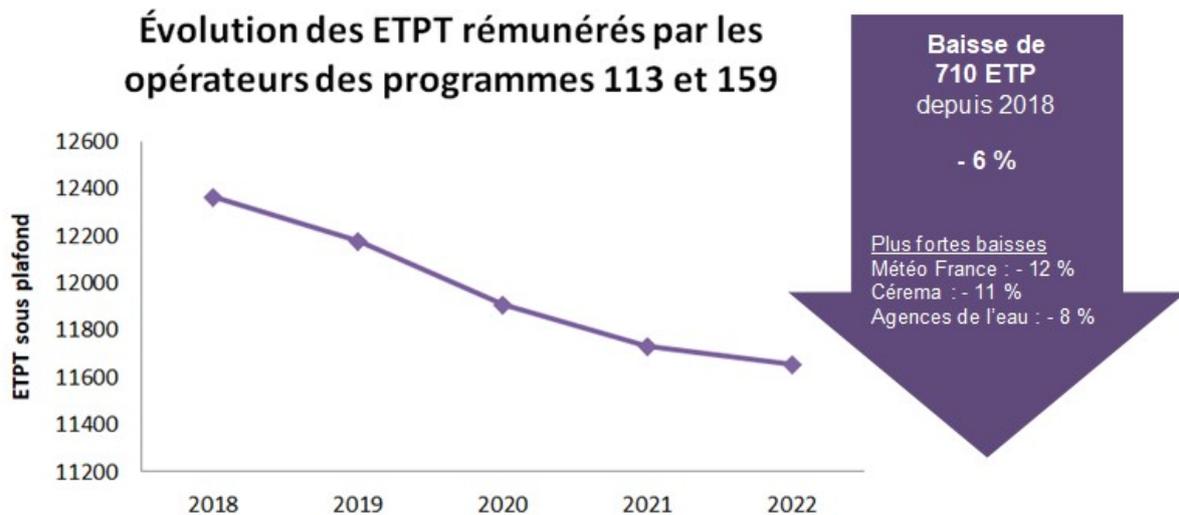
L'expertise publique et l'appui à l'ingénierie territoriale des collectivités doivent être favorisés, dans la mesure où ils contribuent à l'égalité des territoires. Il est tout autant essentiel d'assurer la souveraineté des données cartographiques et météorologiques pour préserver la fiabilité des modèles d'anticipation et de prise de décision.

C'est pourquoi la commission estime primordial de mettre un terme à la baisse des crédits et à la pénurie des effectifs du programme 159.

¹ Qui regroupe les subventions pour charges de service public (SCSP) du Centre d'études et d'expertise pour les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cérema), de l'Institut national pour l'information géographique et forestière (IGN) et de Météo France, ainsi que les moyens de financement du commissariat général au développement durable (CGDD).

2. DES OPÉRATEURS PUBLICS CONFRONTÉS À L'INJONCTION CONTRADICTOIRE DE FAIRE PLUS ET MIEUX AVEC MOINS

A. DES EFFECTIFS QUI NE CESSENT DE FONDRE DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT



Après plusieurs années de schéma d'emplois fortement négatif, l'année 2022 offre une **pause bienvenue** et permet la **hausse des effectifs des opérateurs du programme 113**. Le conservatoire du littoral, les agences de l'eau et l'OFB bénéficient d'un schéma d'emplois stable, et les **parcs nationaux profitent de la création de 20 ETPT** pour accompagner le développement du parc national de Forêts (+ 10 emplois) et renforcer les effectifs des 10 parcs nationaux historiques.

La commission se félicite de cet **effort ponctuel**, même s'il intervient tardivement, après une baisse de 14 ETPT depuis 2010 et l'agrandissement du périmètre couvert du fait de la création de parcs nationaux (Calanques en 2012 et Forêts en 2019). **Ce coup de pouce est insuffisant pour concrétiser l'ambitieuse stratégie nationale pour les aires protégées.**

« Les moyens et les effectifs alloués à la gestion des aires protégées sont une tragédie pour la gestion de la biodiversité en France. »

*Sandra Lavorel¹
entendue par la commission le 20 octobre 2021*

La situation des **agences de l'eau** interpelle, alors que la France ne satisfait toujours pas aux objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la directive-cadre sur l'eau : malgré la chute de 21 % de leurs effectifs entre 2010 et 2021, leurs **missions n'ont cessé de se diversifier et de s'étoffer**, en direction de la biodiversité et des milieux marins notamment.

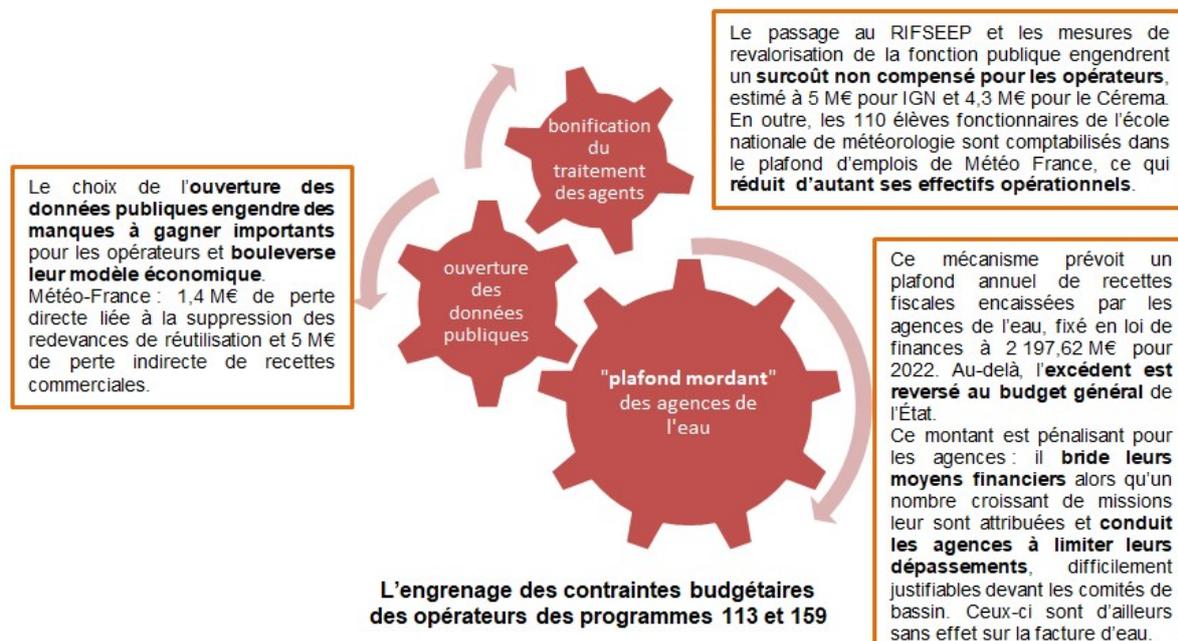
Le schéma d'emplois des opérateurs du programme 159 continue d'être négatif (**baisse de 110 ETPT en 2022**). L'analyse cartographique, l'excellence météorologique ainsi que l'expertise scientifique et technologique au service de l'État et des collectivités sont mises en péril par des **trajectoires budgétaires incompatibles avec le développement et le maintien de ces savoir-faire français**. Depuis 2012, Météo France a ainsi perdu 923 ETP, ce qui **obère ses capacités à maintenir une R&D d'excellence**.

Ces opérateurs, qui font face à une intense concurrence internationale et doivent répondre à des demandes toujours plus complexes et gourmandes en ressources, sont **arrivés au terme d'un processus de rationalisation et de mutualisation** : la poursuite de schémas d'emplois négatifs menace désormais leur compétitivité et leur modèle économique, mais également – et c'est plus grave – leur **capacité à répondre de manière satisfaisante à leurs missions de service public**. Le rapporteur estime que **la poursuite de cette tendance entraîne un risque sérieux de déclassement et de perte de compétences**.

¹ Directrice de recherche au CNRS, spécialiste des écosystèmes terrestres ; voir le compte rendu sur le [site internet du Sénat](#).

B. DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONTRAINTS ET DES TRAJECTOIRES FINANCIÈRES DIFFICILEMENT TENABLES À MOYEN TERME

Au-delà des baisses d'effectifs problématiques, qui menacent de devenir insoutenables si elles se prolongent, les opérateurs font face à des **contraintes pénalisantes concernant leurs ressources** et à des **mécanismes à forts effets pervers**.



3. UN BUDGET ENVIRONNEMENTAL AUX ANGLES MORTS TROP NOMBREUX

La commission déplore le **manque de coordination nationale des moyens consacrés à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes** et l'absence d'accompagnement des collectivités territoriales, démunies face à ce **fléau dont le coût économique est estimé à minima à 368 M€ par an**, plus que la totalité des moyens du programme 113 ! Un guichet unique, auprès d'un opérateur identifié avec des ETP dédiés, serait une piste intéressante.

En outre, la baisse continue des effectifs entraîne une **moindre présence de l'État dans les territoires**, une police de l'environnement moins efficace et des réglementations moins contrôlées : ces effets pervers **nuisent à la crédibilité des stratégies environnementales**.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter le dossier législatif : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>
- [Rapport d'information](#) « Menaces sur la biodiversité mondiale : passer des promesses aux actes »



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

Téléphone : 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022.html>