



... le projet de loi de finances pour 2025 - Mission « Écologie, mobilité et développement durables »

**AVIS PAYSAGES, EAU, BIODIVERSITÉ (PROGRAMME 113), EXPERTISE,  
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE (PROGRAMME 159)**

## **LA NÉCESSAIRE AGILITÉ ENVIRONNEMENTALE EN SITUATION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE**



Réunie le 20 novembre 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son rapporteur Guillaume Chevrollier, a **émis un avis favorable aux crédits relatifs aux paysages, à l'eau et à la biodiversité et à l'expertise, à l'information géographique et à la météorologie** inscrits au projet de loi de finances pour 2025 (PLF).

Constatant que les moyens budgétaires sans précédent alloués en 2024 aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité et à la stratégie nationale pour la biodiversité n'ont été versés qu'à hauteur de 75 %, la **réduction des moyens budgétaires** prévus par le PLF pour 2025 **présente un caractère moins significatif** que le suggèrent les montants inscrits au programme 113. La **rigueur budgétaire a en réalité commencé dès février 2024**.

Le prochain exercice marquera en effet une **pause dans la trajectoire de relèvement continue des moyens consacrés à l'environnement**, avec également le report du relèvement du « plafond mordant » des agences de l'eau et un prélèvement probable de 130 M€ sur leur trésorerie. Les opérateurs devront faire preuve d'**agilité budgétaire** pour remplir leurs missions-socles et déployer avec succès les stratégies environnementales.

Les opérateurs de la donnée et de l'expertise auront quant à eux la tâche de **produire toujours plus de connaissances**, d'anticipation et de scénarios **pour éclairer la décision publique**, alors que leur modèle reste percuté par l'ouverture des données publiques - dont le coût de production continue de croître. La commission appelle à la vigilance pour que le nécessaire redressement des comptes publics ne conduise pas à un **déclassement de notre capacité à anticiper les effets du changement climatique**.

Enfin, la commission déplore vivement qu'une proportion significative de ses **questions budgétaires soit restée sans réponse de la part du Gouvernement**. Les demandes d'éclairage du rapporteur pour avis ont reçu des réponses incomplètes et imparfaites. Elle rappelle à cet égard que **l'information du Parlement constitue une impérieuse exigence démocratique**, surtout au moment décisif de l'examen d'un texte qui esquisse les grandes orientations de la Nation pour l'année à venir.

### **1. DES OPÉRATEURS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE MOBILISÉS DÈS 2024 POUR CONTRIBUER AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS**

#### **A. UNE ANNÉE 2024 QUI N'A PAS CONCRÉTISÉ LA MONTÉE EN PUISSANCE INÉDITE DES MOYENS CONSACRÉS AUX POLITIQUES DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE**

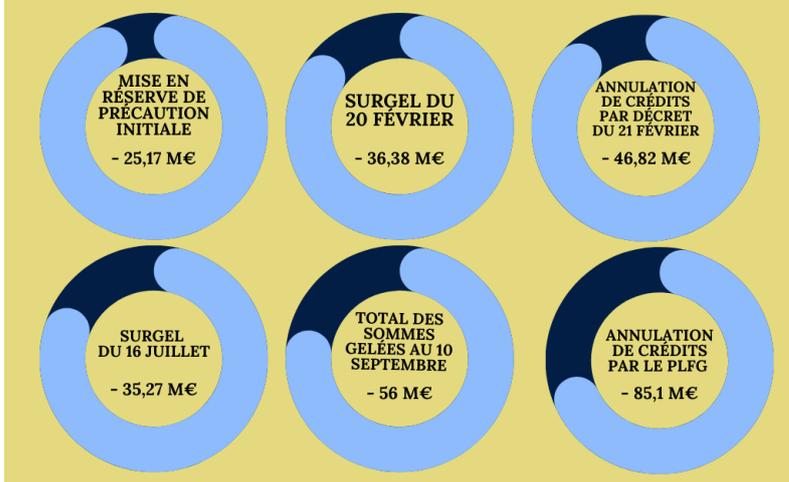
##### **1. Une érosion continue des crédits budgétaires en cours de gestion**

L'an dernier, la commission avait salué le **doublé des crédits consacrés à la biodiversité** et l'**ambition budgétaire nouvelle** pour enrayer le déclin des espèces, préserver les espaces naturels, améliorer la résilience hydrique et relever les défis environnementaux.

Cette évolution sans précédent des moyens portés par le programme « Paysages, eau et biodiversité » correspondait à la **trajectoire esquissée par un rapport inter-inspections<sup>1</sup>** concernant les financements nouveaux nécessaires à l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité. À l'automne 2023, la France a en effet redéfini 40 mesures en faveur de la biodiversité au sein de la SNB, afin de **renforcer la cohérence des actions avec le nouveau cadre mondial** adopté à la COP15 Biodiversité en décembre 2022<sup>2</sup>.



## ANNULATIONS DE CRÉDITS DU PROGRAMME 113 INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE



Source : commission, d'après les réponses au questionnaire budgétaire (PLFG : projet de loi de finances de fin de gestion)

Malgré ces intentions louables, ces moyens nouveaux n'ont cependant **pas été versés aux opérateurs à la hauteur de l'approbation parlementaire**. Dès le début de l'exercice budgétaire, des gels et des annulations de crédits sont intervenus, affectant substantiellement les crédits de paiement du programme 113<sup>3</sup>. Du fait de ces mouvements de crédits, les **dotations versées aux opérateurs de la biodiversité ont donc été largement virtuelles**.

Au lieu des 512 M€ de crédits prévus, la **dotation du programme 113** après déduction de la mise en réserve initiale, des surgels et des annulations de crédits, s'est en définitive élevée à 385 M€, soit **seulement 75 % des crédits ouverts par la loi de finances initiale**.

## 2. Une prévisibilité budgétaire préférable à des évolutions erratiques et non anticipées



Si la commission souscrit à l'impératif de limiter le déficit public et de garder un cap budgétaire cohérent avec la trajectoire de réduction et de maîtrise des dépenses publiques, elle estime en revanche **impératif de garder un cap cohérent et lisible en faveur de la préservation de la biodiversité**, avec des évolutions budgétaires qui puissent être anticipées par les opérateurs.

Après une décennie 2010 marquée par une forte diminution des schémas d'emplois, le **maintien des capacités humaines des opérateurs** est à souligner. L'atteinte de nos objectifs environnementaux nécessite en effet une **inscription dans le temps long, à l'abri des à-coups budgétaires** et des variations des schémas d'emplois : plutôt que des doubléments de crédits ensuite annulés à bas bruit, il est préférable que les moyens alloués à la mise en œuvre de la stratégie nationale biodiversité et à la gestion résiliente de l'eau **progressent de façon régulière et de manière soutenable pour les finances publiques**.

## B. LA PARTICIPATION DES OPÉRATEURS À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT NE DOIT PAS COMPROMETTRE LES EFFORTS ENVIRONNEMENTAUX

### 1. Des moyens recalibrés à l'aune des efforts de maîtrise des dépenses publiques

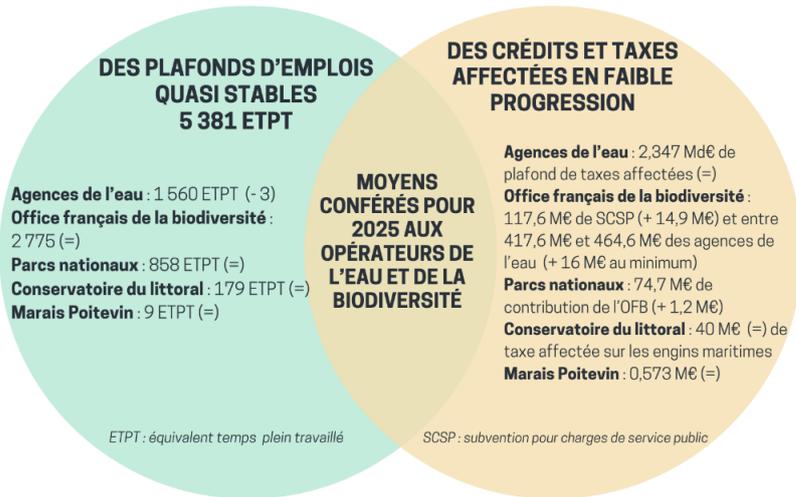
La loi de finances mobilise deux leviers principaux pour permettre aux opérateurs de remplir leurs missions : des **moyens financiers**, versés sous forme de dotations budgétaires, de taxes affectées et de dépenses fiscales, ainsi que des **moyens humains**, dans le cadre des plafonds d'emplois susceptibles d'être rémunérés par les opérateurs.



<sup>1</sup> V. Dumoulin et M. Gravier-Bardet (IGEDD), J-P. de Saint Martin, S. Repetti-Deiana, B. Kerhuel et G. Bianquis (IGF), *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre 2022.

<sup>2</sup> Pour en savoir plus, consulter le rapport d'information *L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique*, déposé le 15 février 2023, sous le numéro 357 (2022-2023).

<sup>3</sup> Décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.



En valeur absolue, les **opérateurs sont globalement épargnés** par la trajectoire de restriction budgétaire. La **progression des moyens est cependant neutralisée par les évolutions de la masse salariale** (protection sociale complémentaire, revalorisation du quasi-statut de l'environnement, hausse de 4 points du CAS Pensions, glissement vieillesse-technicité, etc.).

En revanche, le financement de l'action « Gestion des milieux et biodiversité » pâtit d'une **baisse marquée, de près de 15 %**. Les moyens alloués à la mise en œuvre de la SNB diminuent ainsi de moitié.

**L'essentiel de l'effort budgétaire est ainsi concentré sur les mesures portées par les stratégies nationales** plutôt que sur les opérateurs. La baisse des dotations conduira cependant à des **effets de bord qui priveront les opérateurs de dotations complémentaires** dont ils bénéficiaient en 2024 et qui seront fortement réduites ou inexistantes en 2025. Ainsi, la dotation de 39,5 M€ pour la mise en œuvre de la SNB au profit de l'OFB sera remplacée par une augmentation de 10 M€ de la SCSP de l'office.



À ces effets indirects, s'ajoutent des points de vigilance particuliers à certains opérateurs :

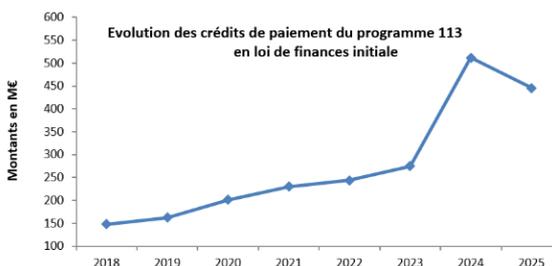
- le **relèvement de 175 M€ du plafond de recettes des agences de l'eau n'aura pas lieu** en 2025, comme prévu par le « plan eau », mais seulement en 2026. En outre, un [amendement du Gouvernement](#) prévoit un prélèvement exceptionnel de 130 M€ sur la trésorerie des agences, sans considérer les restes à payer et les engagements pris pour soutenir les investissements des collectivités, ce qui limitera leur capacité d'intervention alors que la résilience hydrique de notre pays doit être prioritaire ;
- les **parcs nationaux font face à une saturation croissante de leur dotation budgétaire par leur masse salariale** : dix parcs sur onze consacrent entre 80 % et 98 % de leur dotation à la rémunération de leur personnel, ce qui obère leur capacité à assurer leur fonctionnement et à co-financer leurs besoins d'investissement.



Le rapporteur souligne la nécessité de **mieux concilier mesures d'économies budgétaires et soutenabilité financière des opérateurs**. De manière cohérente avec les engagements européens de la France et les politiques publiques environnementales et de reconquête de la qualité de l'eau, les établissements publics doivent être en mesure de s'acquitter de leurs missions sociales et de piloter les stratégies qui leur sont confiées.

Pour cette raison, il est nécessaire que **les économies budgétaires portent autant que possible sur les mesures moins transformatrices** ou aux impacts limités.

## 2. Une situation budgétaire qui invite à renforcer l'efficacité de l'action environnementale



Face à l'**interruption de la trajectoire de progression dynamique des moyens budgétaires** alloués à la préservation de la biodiversité et la politique de l'eau depuis plusieurs exercices, les **opérateurs devront s'adapter à un « trou d'air » budgétaire** qui sollicite leur agilité et leur capacité à renforcer l'efficacité de leur action. La remarque attribuée à Einstein, « *au milieu de la difficulté se trouve l'opportunité* », trouve en l'espèce pleinement à s'appliquer.

Les opérateurs ont indiqué au rapporteur pour avis que le contexte budgétaire leur ferait rechercher des **mesures de rationalisation et d'économies**, pour faire aussi bien avec moins. La forte diminution des crédits consacrés à la SNB 2030 conduira ainsi l'OFB à **renforcer les mutualisations des fonctions supports** avec les parcs nationaux et à augmenter le nombre de projets communs, portés par plusieurs établissements publics.

Les **parcs nationaux, dont la soutenabilité du schéma de financement budgétaire n'est pas garantie** alors qu'ils jouent un rôle central dans la stratégie nationale pour les aires protégées et constituent de puissants vecteurs de l'attractivité d'un territoire autour du tourisme durable, devront quant à eux **rechercher plus activement des financements extérieurs**, auprès des collectivités territoriales, de l'Union européenne, des acteurs privés et du mécénat.

De même, **en ponctionnant les moyens d'intervention et en différant le relèvement du « plafond mordant » des agences de l'eau, notre pays renforcera moins rapidement sa résilience hydrique face au changement climatique**, la stratégie de lutte contre les fuites dans les réseaux ne portera pas les fruits espérés et la reconquête de la qualité de l'eau se heurtera à un mur d'investissements de plus en plus haut.



Si 2025 constituera une année de transition pour améliorer l'efficacité des établissements publics et rationaliser certaines procédures administratives, le rapporteur appelle **la tutelle à la plus grande vigilance pour accompagner les opérateurs face aux risques budgétaires** auxquels ils pourraient être confrontés en cours d'année. Rappelons que la transition écologique sera intensive en moyens humains : les **besoins en effectifs seront quasi mécaniquement amenés à croître** pour faire face aux effets du changement climatique.

L'agilité budgétaire des opérateurs ne réglera donc pas tout : **il est illusoire de penser que l'on pourra atteindre les objectifs des stratégies nationales sans les moyens adéquats**. Après le nécessaire effort de réduction du déficit public, les prochains exercices budgétaires devront renouer avec une trajectoire budgétaire plus conforme aux enjeux environnementaux, d'autant que les politiques d'adaptation coûtent bien moins chères que les dépenses de réparation, les épisodes météorologiques extrêmes l'ayant dramatiquement montré.

## 2. DES OPÉRATEURS DE L'EXPERTISE ET DE LA PRODUCTION DE DONNÉES TOUJOURS À LA RECHERCHE D'UN MODÈLE PÉRENNE

### DES STRATÉGIES PUBLIQUES EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE QUI SOLLICITENT DE PLUS EN PLUS LES DONNÉES PRODUITES PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 159

- Fournir de l'expertise technique et scientifique à l'État et aux collectivités dans l'élaboration et la mise en œuvre de projets d'aménagement durable



- Diffuser connaissance et bonnes pratiques sur les effets du changement climatique, ses enjeux et les solutions pour accroître la résilience des territoires

- Assurer la sécurité météorologique des personnes et des biens

- Accompagner les acteurs météo-dépendants et anticiper les impacts du changement climatique



- Améliorer la compréhension des évolutions climatiques pour une meilleure gestion des risques

- Suivre les phénomènes liés au changement climatique et aux évolutions du territoire



- Établir une description du territoire faisant autorité régulièrement mise à jour

- Produire des données géographiques souveraines pour donner à voir et comprendre le territoire

### A. UN PILOTAGE ET UNE ÉVALUATION DE L'ACTION ENVIRONNEMENTALE DE PLUS EN PLUS « DATAVORE »

Qu'elles soient géographiques, météorologiques ou techniques, les **données produites par les opérateurs** du programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » **se sont imposées comme des composantes à part entière** des stratégies d'adaptation au changement climatique et sont devenues des **préalables indispensables à une décision publique éclairée**.

Ces données sont stratégiques à un double titre : **affiner la compréhension des défis climatiques** qui affectent le territoire et **éviter les phénomènes de mal-adaptation**. Les pressions qui s'exercent sur la biodiversité sont des phénomènes complexes à appréhender parce que multifactoriels. De même, les effets du changement climatique sur le territoire, les milieux et les activités humaines, directs ou diffus, supposent des **grilles de lecture complexes** et des modélisations scientifiques poussées.

La **décision publique environnementale doit se nourrir de toute l'expertise publique disponible**, en croisant les observations et les solutions, pour accroître la capacité de l'État et des élus locaux à se **préparer agilement aux défis inédits que les évolutions climatiques font peser sur le territoire**.

Connaître, modéliser, cartographier, anticiper et accompagner : tels sont les verbes d'action que l'État est en mesure de conjuguer grâce aux opérateurs du programme 159, qui offrent en outre des outils indispensables aux élus locaux dans leur action du quotidien pour **renforcer leur résilience et promouvoir un développement territorial durable**.

## B. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE PERCUTÉ PAR LA POLITIQUE D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

La **politique d'ouverture des données publiques a fortement mis au défi le modèle économique de ces opérateurs**, dans la mesure où le passage à la gratuité en 2021 n'a fait l'objet d'**aucune compensation financière de la part de l'État**, alors que dans le même temps les coûts de production, de stockage et de diffusion des données augmentaient.

### DES OPÉRATEURS PRÉPARANT L'AVENIR DE LA FRANCE QUI DOIVENT S'INQUIÉTER DU LENDEMAIN

MÉTÉO-FRANCE	IGN	CEREMA
Schéma d'emplois pour 2025 : <b>2 637 ETPT (+5)</b>  Augmentation de 2 M€ de la SCSP  et hausse de 62 M€ des dépenses de personnel (+60,5 M€ pour CAS Pensions et 1,6 M€ de protection sociale complémentaire)	Schéma d'emplois pour 2025 : <b>1 405 ETPT</b> Baisse de 7 ETPT, qui devrait évoluer à -17 ETPT par amendement  Déficit de financement des missions statutaires par la SCSP d'environ 15 M€  Baisse des recettes estimées à 3,3 M€ par rapport à 2023, du fait d'une baisse des financements des administrations centrales pour l'appui aux politiques publiques	Stabilité du schéma d'emplois <b>2520 ETPT pour 2025</b>  Baisse de la SCSP de 4,3 M€  et hausse de 10 M€ des dépenses de personnel du fait des mesures salariales nationales (CAS Pensions, protection sociale complémentaire, etc.)

Cet arrêt de la monétisation des données a nettement **réduit la capacité des établissements publics à trouver des ressources extra-budgétaires**. En conséquence, ils dépendent plus étroitement de l'évolution de leur subvention pour charges de service public et **font de ce fait plus difficilement face aux restrictions budgétaires**. Les évolutions prévues par le présent PLF érodent donc leur capacité à répondre aux besoins d'expertise publique.

Ainsi, pour Météo-France, la **gratuité des données engendre un manque à gagner annuel de l'ordre de 3 M€**. À l'heure où la France doit produire des données souveraines robustes, fiables et à une cadence toujours plus soutenue pour tenir son rang dans la compétition météorologique et cartographique, il est regrettable de constater que la **soutenabilité des champions français en la matière ne provienne plus que de l'argent public**, à travers les dotations budgétaires et les conventionnements avec les directions centrales.



La commission insiste également sur la nécessité de **ne pas rater le virage de l'intelligence artificielle (IA)**, qui peut constituer un **puissant levier de croissance**, en mesure de faire reculer la frontière technologique. Pour l'IGN, l'IA est susceptible de générer des gains de productivité significatifs liés à l'automatisation, qui **amplifiera les productions de données géographiques**, avec des descriptions du territoire plus régulières et approfondies. Pour Météo-France, l'IA pourrait **révolutionner la manière dont sont produites les prévisions météorologiques**, en ouvrant de nouvelles perspectives pour le traitement des observations, avec des temps de traitement plus courts nécessitant moins de ressources de calcul une fois l'apprentissage réalisé, des gains d'anticipation et des modèles de prévision plus précis et fiables.

La **capacité de ces opérateurs à investir dans la recherche et le développement** est essentielle pour que **la France reste dans la « course à la donnée souveraine »**. La participation de l'ensemble des établissements publics à l'effort de redressement des comptes publics est évidemment légitime, mais la commission appelle toutefois à la vigilance quant à la **préservation de notre capacité à disposer d'une expertise et d'une connaissance publique à la hauteur des enjeux environnementaux**, indispensable notamment au déploiement du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 3).



**Jean-François Longeot**  
Président  
Sénateur du Doubs  
(Union Centriste)



**Guillaume Chevrollier**  
Rapporteur  
Sénateur  
(Les Républicains)

[Commission de l'aménagement  
du territoire et du développement  
durable](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20

