



**AVIS DE M. GUILLAUME CHEVROLLIER SUR LES CRÉDITS BIODIVERSITÉ
ET TRANSITION ÉNERGÉTIQUE
DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020**

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Guillaume Chevrollier **sur les crédits dédiés à la biodiversité, à la météorologie et à la transition énergétique du projet de loi de finances pour 2020** (programmes 113 – Paysages, eau et biodiversité, 159 – Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie, et 174 – Énergie, climat et après-mines de la mission « Écologie, développement et mobilité durables »). Malgré la reconduction des crédits consacrés à la mise en œuvre du plan biodiversité, le rapporteur pour avis considère que les moyens consacrés aux politiques de l'eau, de la biodiversité et de météorologie ne sont pas à la hauteur des enjeux à venir. **Suivant son rapporteur, la commission a donc émis un avis défavorable à l'adoption de ces crédits pour 2020.**

I. Vers un « budget vert » ?

Le Gouvernement a affiché une forte ambition environnementale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020 : **réponses à « l'urgence écologique »** dès cette année *via* la transformation du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), augmentation des crédits du bonus automobile, effort consenti aux investissements dans les transports du quotidien, préparation d'un **« budget vert » pour 2021.**

A. Le budget, pierre angulaire des politiques publiques environnementales

1. Un engagement international : le projet collaboratif de Paris sur les budgets verts

Le budget de l'État est-il compatible avec nos engagements internationaux en matière d'environnement, et notamment avec les objectifs climatiques de l'accord de Paris, les objectifs de développement durable (ODD) ou encore les objectifs d'Aichi pour la diversité biologique ?

Pour tenter de répondre à ces questions, l'OCDE, la France et le Mexique ont lancé lors du *One Planet Summit* de décembre 2017 le **projet collaboratif de Paris sur les budgets verts** (« *Paris Collaborative on Green Budgeting* ») afin d'évaluer et d'intégrer nos objectifs environnementaux dans les processus budgétaires nationaux. Pour le secrétaire général de l'OCDE, Angel Gurría, il s'agit de contribuer à « *un changement radical dans la façon dont les gouvernements réfléchissent et agissent dans le cadre de leur processus budgétaire* ».

2. Un engagement devant le Parlement : mieux « évaluer » le projet de budget à l'aune des enjeux environnementaux

L'importance tant du « **moment politique** » que constitue le vote du projet de loi de finances chaque année par le Parlement, que de **l'outil stratégique** que représente le budget *via* l'impact déterminant qu'il peut avoir sur l'environnement, a conduit les parlementaires à réclamer **davantage de cohérence et de transparence sur l'évaluation des dépenses proposées à l'aune de leur impact environnemental.**

L'année dernière, les rapporteurs budgétaires pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avaient préconisé d'améliorer le système d'évaluation de performance budgétaire ainsi que l'évaluation de l'impact des impôts et subventions sur un certain nombre d'objectifs de développement durable (ODD), sur le modèle de la Finlande par exemple. Ils s'étaient ainsi livrés à un exercice d'identification des indicateurs à améliorer, à harmoniser ou à intégrer. Il paraît de ce point de vue **regrettable qu'aucune suite n'ait été donnée aux conclusions du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (Cicid) du 8 février 2018** sur ce sujet.

Dans cette même perspective, **l'article 206 de la loi de finances pour 2019 du 28 décembre 2018** dispose que le Gouvernement présente, en annexe du projet de loi de finances de l'année, un **rapport intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat »**.

3. Une nouvelle méthode budgétaire pour « construire un PLF 2021 vert »

Dans ce cadre, l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont publié le 25 septembre 2019 un rapport proposant une **méthode pour une « budgétisation environnementale »** afin de recenser, au sein du budget, les dépenses et les recettes ayant un impact environnemental « significatif ».

Cette proposition de méthodologie doit permettre l'année prochaine, comme s'y est engagé le ministre des Comptes publics lors de la présentation du présent PLF, de **« construire un PLF 2021 vert »**, après consultation des parties prenantes du Haut Conseil pour le climat.

Constatant un relatif consensus sur la définition d'une « taxe environnementale », assise sur l'énergie, la pollution, les transports ou les ressources, **le rapport**

établit que les recettes environnementales ont représenté en 2017 environ 35 milliards d'euros pour l'État et ses opérateurs.

Selon une méthodologie plus complexe, le rapport identifie **entre 33 et 36 milliards d'euros de dépenses au moins une fois favorables à la protection de l'environnement et 25 milliards d'euros de dépenses défavorables au moins une fois.**

B. Des avancées modestes en décalage avec les ambitions affichées

Au-delà de cet **affichage de « verdissement » de la présentation budgétaire** elle-même pour l'exercice de l'année prochaine, les avancées pour cette année paraissent bien maigres.

L'augmentation des crédits de la mission « Écologie » (+ 9 % par rapport à l'année dernière) masque en réalité un **grand nombre d'évolutions de périmètre** (à hauteur de 806 millions d'euros).

Ils incluent ainsi la création d'un nouveau programme au sein de la mission consacré à la charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État, le transfert dans le programme 174 des crédits du bonus automobile et de la prime à la conversion auparavant portés par le compte d'affectation spéciale « Aides à l'acquisition de véhicules propres », la transformation du CITE (dépense fiscale) en prime versée aux ménages aux revenus modestes ou très modestes, la subvention pour charges de service public allouée au nouvel établissement public Office français de la biodiversité (OFB) par le programme 113 à hauteur de 41,2 millions d'euros, qui constitue en réalité la compensation du manque à gagner induit par la baisse des redevances cynégétiques, ou encore la subvention pour charges de service public allouée à l'Autorité de régulation des transports (ART) par le programme 203, auparavant financée par des taxes affectées (11,4 millions d'euros).

L'augmentation réelle des crédits dédiés à l'environnement figurant dans la mission Écologie est donc moindre.

Les effectifs sont par ailleurs en baisse de 1 073 équivalents temps plein (ETP), dont 797 pour l'État et 276 pour ses opérateurs. Alors que le ministère de la transition écologique est le deuxième ministère le plus touché par la réduction des effectifs, il convient de s'interroger sur la cohérence de cette décision budgétaire avec les priorités affichées.

L'évolution des ETP des agences de l'eau, des parcs nationaux et de Météo-France, en baisse permanente depuis plusieurs années est, de ce point de vue, significative.

II. La biodiversité : une priorité politique qui souffre d'une gouvernance en perpétuelle ré-organisation

Les crédits pour le programme 113 augmentent de 19 % en AE (31 millions d'euros) et de 26 % en CP (41,6 millions d'euros) par rapport à 2019. Une augmentation de 51 millions d'euros est prévue pour 2021.

A. Une priorité politique donnée à la biodiversité

Une des intentions politiques clairement exprimées par le Gouvernement, notamment dans la perspective de la prochaine COP 15, consiste à faire de la « biodiversité » une priorité aussi forte que le « climat ».

Les quatre axes du Gouvernement en matière de biodiversité ont été rappelés par la ministre chargée de la transition écologique et solidaire devant le Comité national de la biodiversité (CNB) le 10 octobre 2019 : les aires protégées terrestres et marines, la lutte contre les pollutions (notamment celle causée par le plastique en mer), la lutte contre l'artificialisation et la transition vers l'agroécologie.

Dans ce cadre, les 10 millions d'euros alloués l'année dernière à la mise en œuvre du Plan biodiversité sont reconduits pour 2020, ce dont le rapporteur pour avis se réjouit, et 1,2 million d'euros en crédits de paiement (après 5 millions d'euros l'année dernière) sont prévus pour la préparation du Congrès de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN). **5 millions d'euros supplémentaires pour le plan et 5 millions d'euros pour les parcs nationaux sont prévus à partir de 2021.**

Le rapporteur pour avis relève notamment que l'enveloppe dédiée à la politique des grands prédateurs augmente de 3 millions d'euros par rapport à l'année dernière.

B. Qui vient en réalité compenser le manque à gagner de la réforme de la chasse pour le nouvel opérateur de la nature et de la biodiversité, l'OFB

Malgré le maintien de la ligne budgétaire consacrée au plan biodiversité, le rapporteur pour avis regrette que la quasi-intégralité de l'augmentation des crédits dédiés à la biodiversité recouvre la compensation de la réforme de la chasse conduite en 2019.

En effet, la subvention pour charges de service public de 41,2 millions d'euros qui sera versée par le programme 113 au nouvel opérateur de la nature et de la biodiversité issu de la fusion de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office de la chasse et de la faune sauvage, l'Office français de la biodiversité (OFB), ne fera en réalité que compenser le manque à gagner causé au nouvel établissement par la réforme de la chasse :

– la baisse du montant des redevances cynégétiques acquittées par tout détenteur d'un permis de chasser et dont une partie abonde le budget de l'OFB (manque à gagner de 21,5 millions d'euros)¹ ;

¹ L'article 233 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a prévu de fixer les redevances cynégétiques nationale et départementale annuelles à un montant identique de 44,5 euros (soit une baisse d'un peu moins de 200 euros pour le permis de chasse national).

– la **compensation du transfert des missions relatives à la gestion des associations communales de chasse agréées et des plans de chasse** de l'autorité préfectorale vers les fédérations départementales des chasseurs (9 millions d'euros)¹ ;

– la **contribution de l'État au financement d'actions de protection de la biodiversité incombant aux fédérations départementales** (chiffrée à 11 millions d'euros)².

Une gouvernance de la biodiversité en constante ré-organisation : la création de l'Office français de la biodiversité (OFB)

L'article 21 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a créé **l'Agence française pour la biodiversité (AFB)** à partir du regroupement de quatre organismes existants : l'Agence des aires marines protégées (AAMP), l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), l'établissement public « Parcs nationaux de France » (PNF) et le groupement d'intérêt public « Atelier technique des espaces naturels » (GIP ATEN). **L'AFB a vu le jour le 1^{er} janvier 2017.**

À compter du 1^{er} janvier 2020, un nouvel opérateur chargé de la gouvernance de la nature verra le jour : **l'Office français de la biodiversité (OFB)**, créé par la loi du 24 juillet 2019. L'OFB fusionne l'AFB et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), dont il reprend l'intégralité des missions.

Le **budget du nouvel établissement**, qui sera arrêté conjointement par les ministères chargés de l'environnement et du budget, reprendra les projections de dépenses des deux établissements AFB et ONCFS. La contribution de l'établissement aux parcs nationaux est revalorisée par le projet de loi de finances (d'une fourchette de 61 à 65 millions d'euros en 2019 à une fourchette de 63 à 68,5 millions d'euros en 2020) afin de tenir compte de la création du 11^{ème} parc national (le parc national de forêts).

Le **financement de l'établissement** proviendra essentiellement de la contribution des agences de l'eau (entre 316,1 et 343,1 millions d'euros, soit l'addition des anciennes contributions respectives de l'AFB et de l'ONCFS) augmentée de 41,6 millions d'euros afin d'intégrer les conséquences du transfert de la perception des redevances cynégétiques de l'ONCFS aux agences de l'eau à partir de 2020. Il proviendra également du prélèvement annuel au titre du plan Ecophyto national sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses (plafonné à 41 millions d'euros). Enfin, il sera complété par la fiscalité affectée de l'établissement pour environ 5 millions d'euros ainsi que par une subvention pour charges de service public du programme 113 à hauteur de 41,2 millions d'euros.

L'OFB regroupera les effectifs de l'AFB et de l'ONCFS, soit **2 659 ETP. Ces effectifs sont préservés en 2020**, année de création de l'établissement, après des baisses en 2018 et 2019.

Selon les réponses transmises à votre rapporteur pour avis, le budget envisagé pour 2020 s'élèverait à environ **426 millions d'euros.**

Le rapporteur pour avis estime que la constante ré-organisation de la gouvernance de la biodiversité fragilise depuis plusieurs années déjà le déploiement des politiques publiques mises en œuvre, pèse sur la crédibilité de la France, notamment à l'occasion des rendez-vous importants en matière de biodiversité que constitueront le Congrès mondial de la nature à Marseille et la COP 15, mobilise des moyens et des efforts importants de la part des établissements concernés, qui pourraient être consacrés à des actions de préservation de la biodiversité et insécurise les agents de ces opérateurs.

¹ Article 13 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

² Article 13 de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

C. Les agences de l'eau fragilisées sur le plan des moyens

Si le rapporteur pour avis tient à souligner que le coût de la réforme de la chasse est entièrement financé par le programme 113, il **estime qu'il conviendra d'être attentif à ce qu'elle ne conduise pas, in fine, à peser financièrement sur les agences de l'eau.**

En effet, le projet de loi de finances prévoit la **prise en charge par les agences de l'eau de la redevance cynégétique** (avec en parallèle le relèvement de leur plafond à due concurrence). Si cette disposition ne semble pas poser de difficulté sur le principe, dans la mesure où les agences de l'eau possèdent déjà une expertise en matière de recouvrement des redevances, elles deviennent ici **gestionnaires d'une redevance dont le produit leur échappe totalement et qui ne présente aucun lien avec leur activité.** Au-delà donc du problème de la cohérence et de la lisibilité de ce dispositif, ce système introduit un **élément d'incertitude sur les recettes encaissées par les agences**, dans la mesure où leur plafond n'a été augmenté que sur la base d'un rendement prévisionnel de la redevance cynégétique. Or, il n'est pas impossible d'imaginer, à terme, une baisse de ce rendement, avec le risque d'une compensation à verser à l'OFB.

En outre, le rapporteur souligne que dans la mesure où les agences de l'eau ont été incitées à limiter leurs réserves de trésorerie, **il conviendrait qu'elles puissent étaler leurs contributions à l'OFB sur l'ensemble de l'année afin d'éviter le décaissement brutal d'une contribution importante.**

D'une manière plus générale, **deux chantiers importants** devront rapidement être mis à l'ordre du jour en ce qui concerne le fonctionnement des agences de l'eau :

– d'une part, la **diversification des redevances qu'elles perçoivent afin de mieux les adosser à la diversité des atteintes à la biodiversité et aux milieux** : un groupe de travail a été mis en place sur ce sujet dans le cadre du comité pour l'économie verte ;

– d'autre part, dans le prolongement des assises de l'eau, la **réforme des redevances domestiques** afin de les asseoir sur la performance des stations d'épuration.

Enfin, en baisse permanente depuis plusieurs années, le **schéma d'emplois des agences de l'eau** est cette année encore relativement sévère. La contrainte globale d'une **diminution de 40 ETP pour les six agences en 2020** a été annoncée. En 10 ans, de 2009 à 2018, 200 postes avaient déjà été supprimés et cette réduction devrait se poursuivre dans le cadre du schéma d'emploi 2019-2024.

À missions constantes, voire croissantes, cette contrainte devient difficile à absorber et risque de se traduire par une **plus faible présence territoriale** alors même que certaines collectivités, qui ont besoin d'un véritable accompagnement, se retrouvent démunies face aux réorganisations à mener.

III. Météo-France, un établissement public au cœur des enjeux de demain

Dans le cadre de l'examen des crédits du programme 159, dédié à l'expertise, à l'information géographique et à la météorologie, le rapporteur pour avis a souhaité mettre l'accent sur la **situation de l'établissement public Météo-France.** Il s'est ainsi rendu sur le site toulousain de la Météopole, qui regroupe la direction de la production, la direction des systèmes d'observation, le Centre national de recherches météorologiques (CNRM), l'École nationale de la météorologie (ENM) et le Centre international de conférences (CIC).

Si l'action n° 13 du programme 159, « Météorologie » augmente très légèrement pour s'établir à 189,8 millions d'euros, c'est grâce à un **financement complémentaire de 7,7 millions d'euros prévu pour le supercalculateur**, tandis que, à l'inverse, la **subvention pour charge de service public allouée par le programme à l'établissement public diminue d'1,7 million d'euros** (pour s'établir à 182,1 millions d'euros) par rapport à l'année dernière.

A. Des moyens fragilisés et une organisation territoriale en profonde mutation

Le schéma d'emploi de l'établissement poursuit une **trajectoire de diminution de la masse salariale, 95 emplois devant être supprimés en 2020** (après des baisses équivalentes chaque année depuis 2018), pour arriver à un total de **2 736 emplois**. On compte en outre **une cinquantaine d'emplois hors plafond** correspondant à des agents contractuels à durée déterminée recrutés dans le cadre de projets de recherche ayant fait l'objet d'un appel à candidatures de la part d'organismes externes.

Ce mouvement de restructuration, qui s'est traduit par une **diminution de 20 % des effectifs en dix ans** (de 3 700 en 2008 à 3 000 en 2018) et qui devrait se poursuivre par une **nouvelle baisse de 475 ETP programmée d'ici 2020**, s'est accompagné d'un vaste **plan de fermeture des centres territoriaux**. De 108 en 2012, le nombre de ces centres est passé à 55 et devrait encore diminuer de 33 d'ici 2022. Un **moratoire d'un an sur la fermeture des implantations territoriales de montagne** semble néanmoins avoir été acté par la nouvelle présidente, afin de se donner le temps d'évaluer comment limiter les éventuelles conséquences que pourrait avoir une telle ré-organisation sur la qualité des données collectées et notamment sur le fonctionnement de la chaîne d'alerte en matière de prévention et de gestion des risques.

Alors que les missions de Météo-France sont essentielles dans le cadre de la politique de lutte contre le changement climatique et du respect des engagements internationaux de la France sur le climat, le rapporteur pour avis estime qu'il convient de **veiller à ce qu'une baisse trop importante de moyens ne mette pas en péril les objectifs affichés**.

B. Les défis de l'adaptation au changement climatique rendent essentielle la politique d'investissement de l'établissement

Les enjeux liés au **changement climatique** donnent à Météo-France un rôle central, tant en matière de **recherche scientifique** que d'amélioration des **politiques publiques d'anticipation et de gestion des catastrophes naturelles**.

Les progrès en matière d'anticipation des phénomènes extrêmes et de projections climatiques dépendent de la qualité et de la fiabilité des outils ainsi que de la **puissance de calcul** à disposition de Météo-France, qui constitue une référence internationale en la matière, contribuant notamment aux **travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**.

Le rapporteur pour avis souligne de ce point de vue le caractère crucial et stratégique de la politique d'investissement de l'établissement. Plusieurs travaux, dont un récent rapport de France Stratégie, ont mis en avant les **bénéfices très importants de ces investissements pour la collectivité, très largement supérieurs à leur coût**.

La **priorité** est mise sur le **renouvellement du supercalculateur** – avec un **coût total du projet s'élevant à 144 millions d'euros** – avec la fin des travaux d'adaptation des salles de calcul, la poursuite du renouvellement des équipements assurant le traitement des données produites par le supercalculateur et le lancement de l'opération de mise à niveau des systèmes de stockage des données. Ce projet fait l'objet d'une subvention spécifique additionnelle de 27,1 millions d'euros sur les années 2019-2022, avec **7,7 millions d'euros prévus par le PLF 2020**. Au-delà du supercalculateur, une enveloppe de **20 millions d'euros** est prévue pour **2020** pour l'ensemble des investissements de l'établissement.

La mise en œuvre de ce nouveau supercalculateur devra notamment permettre **d'améliorer la prévision des phénomènes dangereux** (avec un gain de une à deux heures d'échéance sur les prévisions) et **d'améliorer la précision géographique** et donc de mieux déterminer les risques. La bascule opérationnelle de la production des prévisions numériques est prévue pour l'été 2020 pour le premier supercalculateur et pour octobre-novembre 2020 pour le second.

Le rapporteur pour avis souligne également que depuis 2017, le **dispositif APIC** (Avertissements pluies intenses à l'échelle des communes) permet aux préfets et aux services de l'État d'être avertis en temps réel du caractère exceptionnel des précipitations qui concernent les communes de leur département et le **dispositif Vigicrues Flash** du risque de crues dans les prochaines heures sur certains cours d'eau. La plateforme APIC doit être par ailleurs actualisée pour les intercommunalités et ses informations pourront être mises à disposition du grand public.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Guillaume Chevrollier
Rapporteur pour avis
Sénateur (LR) de la Mayenne

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