



...le projet de loi de finances pour 2024 - Mission « Écologie, mobilité et développement durables »

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

## UNE AMBITION ENVIRONNEMENTALE LOUABLE QUI DOIT DÉSORMAIS IRRIGUER L'ENSEMBLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

Réunie le **22 novembre 2023**, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, suivant son **rapporteur pour avis Guillaume Chevrollier**, a émis à l'unanimité 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 2024 (PLF).



Notant le **doublment des crédits consacrés à la biodiversité** et le **relèvement du « plafond mordant » des recettes affectées aux agences de l'eau**, la commission reconnaît l'**ambition budgétaire nouvelle** pour enrayer le déclin sans précédent des écosystèmes et mieux piloter la gestion de l'eau sous l'effet du changement climatique.

Les **enjeux des politiques environnementales** face à la nouvelle donne climatique sont cependant colossaux et **ne sauraient être relevés uniquement par des moyens budgétaires nouveaux**, aussi ambitieux soient-ils.



La commission souligne que les **moyens humains** et la **cohérence des politiques publiques** sont des **prérequis indispensables** pour restaurer et préserver la biodiversité, relever les défis de la gestion durable de l'eau et **réussir la transition écologique**. Les hausses d'effectifs prévues sont loin de compenser l'érosion continue des moyens humains du ministère et des opérateurs sous tutelle depuis une décennie.



De même, l'**expertise scientifique** qui constitue le soutien indispensable de l'action publique locale et nationale, **doit être renforcée**. Météo-France, l'IGN et le Cerema sont de **précieuses boussoles** pour mener à bien des politiques efficaces, dans un monde rendu plus complexe par le changement climatique. Ne pas accompagner ces opérateurs pourrait conduire à **désorienter nos politiques environnementales**, avec de fâcheuses conséquences dont la plus grave serait la mal-adaptation.

Pour ces raisons, la commission **partage l'ambition environnementale** inscrite dans ce PLF, tout en rappelant la nécessité de la **cohérence des politiques publiques** et la **prévisibilité du cap budgétaire** des prochains exercices pour inscrire les politiques dans le temps long, le seul qui puisse être transformateur.



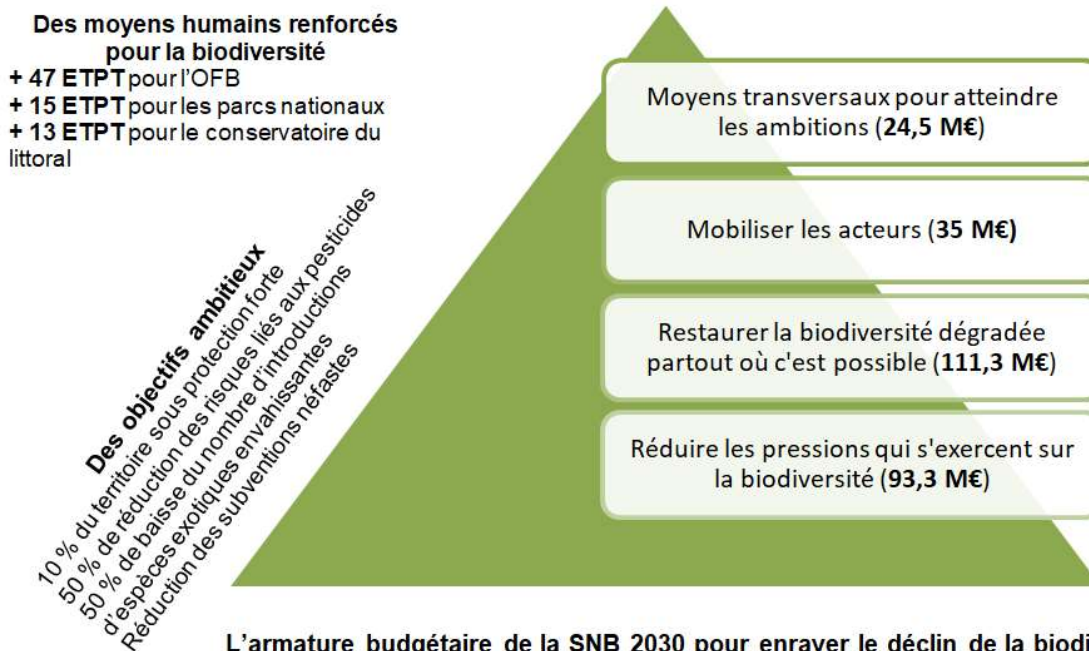
*Une politique de l'eau qui doit relever de nombreux défis*

# 1. UNE TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE ENCOURAGEANTE POUR LA BIODIVERSITÉ, QUI NE DOIT PAS OCCULTER LA NÉCESSAIRE COHÉRENCE DES ACTIONS ENVIRONNEMENTALES DE L'ÉTAT



L'accord historique conclu l'an dernier à Montréal<sup>1</sup> pour mettre un terme au déclin du vivant, à l'issue de la COP15 Biodiversité, trouve, à la satisfaction du rapporteur, une **traduction budgétaire significative**. Chargée de décliner à l'échelle nationale les 23 cibles mondiales, la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) à l'horizon 2030 fait ainsi l'objet d'une dotation budgétaire qui contribue, à elle seule, au **doublment des crédits du programme** « paysages, eau et biodiversité »<sup>2</sup>.

Pour 2024, ce sont ainsi 264 M€ d'engagements de crédits nouveaux qui sont programmés pour financer la mise en œuvre de la SNB, soit une **hausse de 117 %** de l'action « gestion des milieux et biodiversité ».



La biodiversité fait également l'objet de **financements extérieurs au programme**, à hauteur de 150 M€ dans le cadre du « fonds vert » sur le volet renaturation et réduction de l'artificialisation des sols, sans oublier l'**effort considérable consenti par les collectivités territoriales** en matière de biodiversité.

Par ailleurs, la stratégie nationale pour les aires protégées, les plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées ou encore le plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes participent également à l'atteinte des objectifs de préservation de la biodiversité.



En outre, l'annonce gouvernementale du **Pacte en faveur de la haie** constitue une avancée saluée par le rapporteur : la cohérence des 25 actions qui seront mises en œuvre, le renforcement des incitations au maintien des haies et la qualité de la concertation avec les agriculteurs seront les gages de sa réussite.

Le rythme soutenu d'arrachage des haies au cours de la dernière décennie **amoindrit les services écosystémiques** rendus par les trames bocagères qui constituent de véritables « **tours de Babel écologiques** » : refuge, production de biomasse, séquestration de carbone, gestion des flux hydriques, coupe-vent, îlot de fraîcheur, réserve de nourriture pour la biodiversité, etc.



Le **gain de 50 000 km de linéaire de haies** d'ici 2030 ne pourra être atteint qu'à la condition de renforcer leur acceptabilité économique et de sensibiliser les agriculteurs aux pratiques de bonne gestion, notamment à travers la **valorisation économique de l'entretien des haies** et le **subventionnement des plantations**.

<sup>1</sup> Accord de Kunming à Montréal du 19 décembre 2022.

<sup>2</sup> Programme 113

## Les principaux objectifs du pacte en faveur de la haie



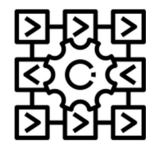
Source : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

En outre, la **réglementation foisonnante applicable aux haies devra être simplifiée pour plus d'efficacité**, afin de promouvoir la bonne gestion des haies existantes et lutter contre les arrachages illégaux, en lien avec l'observatoire de la haie, dont le rapporteur **plaide pour que son rôle soit bien plus qu'inventorial**. De même, le déploiement aérien de la fibre optique génère parfois de fortes contraintes pour l'entretien des haies en bordure de réseau, qui font peser sur les riverains une responsabilité qui doit être mieux prise en compte.



En matière de biodiversité, le **rapporteur salue l'ambition budgétaire rehaussée face aux pressions qui s'exercent sur la biodiversité** et menacent les services écosystémiques sans pareils rendus par la nature : une bouchée sur trois des aliments que nous consommons dépend ainsi des pollinisateurs ! Mais il invite les pouvoirs publics à **ne pas négliger l'importance de l'évaluation des stratégies**, du rapportage des objectifs et de l'accompagnement des acteurs sur le terrain.

De même, la **mise en cohérence des politiques publiques est fondamentale**, afin que les efforts pour la restauration de la biodiversité ne soient pas vains du fait de dépenses publiques aux effets contraires : parfois, ce que fait la main budgétaire de l'État peut être neutralisé par ce que fait la main fiscale. C'est pourquoi **l'environnement ne doit pas être une politique sectorielle**, mais une **préoccupation à prendre en compte dans toutes les politiques**.



## 2. UN INDISPENSABLE RÉARMEMENT DES AGENCES DE L'EAU POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS HYDRIQUES ET DÉPLOYER LE PLAN EAU



Sous l'effet du changement climatique, la **gestion de l'eau doit relever des défis inédits, tout autant quantitatifs** – stress hydriques, sécheresses sans précédent, inondations, modification substantielle du régime des précipitations – **que qualitatifs** – concentration de pollutions de toute nature, micropolluants chimiques, augmentation des températures, etc. Ces tensions protéiformes **complexifient l'atteinte du bon état des masses d'eau** dans les délais fixés par la directive-cadre sur l'eau à 2027 au plus tard.

Avec seulement **45 % des masses d'eau en bon état écologique** au niveau national, le chemin à parcourir par les acteurs de l'eau est encore long. En réaction à cette trop lente reconquête de la qualité des eaux, les 53 mesures du « plan eau » présenté en mars dernier s'appuient sur la **sobriété des usages** et la baisse des prélèvements bruts, la **restauration de la qualité de l'eau** et **l'optimisation de la disponibilité de la ressource**.





## Les 475 M€ par an d'engagements financiers nouveaux du « plan eau »



Pour y parvenir, les agences de l'eau sont fortement sollicitées et voient leur rôle de « **couteau suisse** » renforcé en matière de gestion durable de l'eau. Ce PLF traduit ainsi budgétairement la **centralité des agences de l'eau** dans la mise en œuvre des politiques publiques hydriques.



### Le renforcement des capacités d'intervention des agences de l'eau en 2024

Relèvement du plafond de recettes



Relèvement du plafond de dépenses



Progression du schéma d'emplois



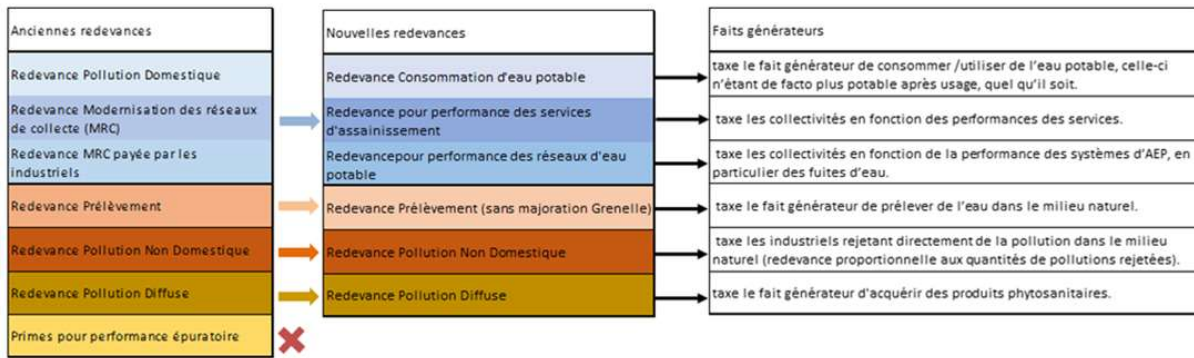
Après une décennie de **forte baisse des effectifs**, d'**éviction budgétaire** du fait du « plafond mordant » et d'**accroissement continu de leurs missions** au grand cycle de l'eau et à la biodiversité, le **desserrement des contraintes budgétaires** des agences de l'eau constitue un **signal fort** de prise en compte de la nouvelle donne hydrique. L'effet d'entraînement dans les territoires devrait être marqué grâce au **puissant effet levier des interventions des agences**, de l'ordre de 10 € pour 1 € investi selon le ministre Christophe Béchu.

Aucune dotation budgétaire ne leur étant versée, les ressources des agences de l'eau sont issues de taxes affectées. Pour accompagner la montée en puissance des mesures du plan eau grâce à la levée de recettes fiscales plus dynamiques, l'article 16 du PLF met en œuvre une **réforme des redevances perçues par les agences de l'eau**, animée par trois objectifs :



- **simplifier et améliorer la lisibilité** des mécanismes de taxation ;
- **accroître le signal-prix des prélèvements et des atteintes aux milieux aquatiques** en vertu des principes « pollueur-payeur » et « préleveur-payeur » ;
- **rééquilibrer la part contributive entre les usagers de l'eau** afin de réduire le sur-financement de la facture d'eau domestique et créer des taux planchers pour les prélèvements.

## Schéma d'évolution des redevances perçues par les agences de l'eau



Source : Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Concernant le produit des redevances, **167 M€ sont sécurisés au niveau national**,

➔ avec **130 M€ de recettes nouvelles** issus des redevances pour prélèvement :

- ↗ + 100 M€ provenant des énergéticiens
- ↗ + 20 M€ provenant des industriels ;
- ↗ + 10 M€ provenant des agriculteurs irrigants ;

➔ avec **37 M€ issus de la redevance pour pollution diffuse**, via des augmentations tarifaires des produits phytosanitaires.

Les 308 M€ restants seront déterminés, en vertu du **principe de subsidiarité**, au niveau de chaque bassin hydrographique, à travers le vote des taux par le comité de bassin.

Malgré cette évolution positive, l'**absence de création d'une redevance dédiée à la biodiversité** et d'une taxation assise sur la mise sur le marché de microplastiques et de micropolluants est regrettable. En outre, la commission souligne à nouveau l'impérieuse nécessité de **mieux protéger les captages prioritaires d'eau potable** et d'accompagner plus volontairement l'**investissement patrimonial des collectivités** dans leurs réseaux.



### 3. UN BESOIN ACCRU D'EXPERTISE DE POINTE POUR PRÉPARER L'ÉTAT ET LES TERRITOIRES À LA NOUVELLE DONNE CLIMATIQUE



L'adaptation au changement climatique implique une **agilité politique** et une **expertise scientifique de premier ordre** pour surmonter des défis inédits et **apporter des réponses à des questions complexes qui ne se sont jamais posées jusqu'ici**.

Il incombe aux opérateurs du programme « Expertise, information géographique et météorologie »<sup>1</sup> de sensibiliser aux **mutations induites par les évolutions climatiques** et aux **contraintes nouvelles pesant sur l'action publique territoriale**. C'est la raison pour laquelle ils perçoivent une subvention pour charges de service public (SCSP), afin de développer de nouveaux outils, modéliser les changements à l'œuvre, sensibiliser les acteurs aux bonnes pratiques et **assurer que les solutions mises en œuvre ne conduisent pas à une mal-adaptation**.

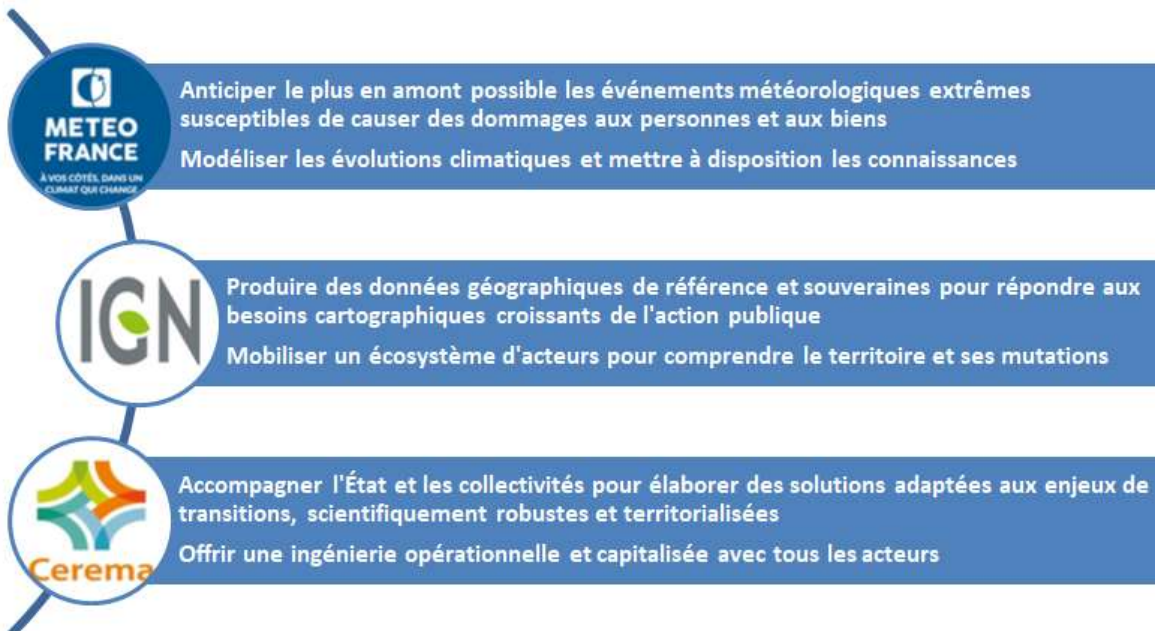


Ce projet de budget augmente pour 2024 la SCSP de 10 M€ pour Météo-France et de près de 4 M€ pour le Cerema et l'IGN, à hauteur respectivement de 207 M€, de 198 M€ et 92 M€.



La **transition écologique sera intensive en moyens humains supplémentaires et en ingénierie scientifique** : pour accompagner son pilotage politique et citoyen, la France peut s'appuyer sur des établissements de pointe en matière d'expertise, considérés comme des fleurons au niveau européen et mondial.

<sup>1</sup> Programme 159.



La commission rappelle l'importance de **renforcer la place et la capacité d'agir de ces précieuses boussoles**, dans un monde qui devient plus incertain et moins prévisible. Après une décennie marquée par une baisse continue et sévère des moyens humains et le bouleversement des modèles économiques du fait de la gratuité des données publiques, il **salue à cet égard la progression des effectifs sous plafond d'emplois** de Météo-France (+ 25 ETPT) et du Cerema (+ 10 ETPT), mais déplore la baisse de 25 ETPT de l'IGN, à un moment charnière pour l'établissement avec le déploiement de la Géoplateforme et du référentiel OSC-GE pour mesurer l'artificialisation des sols.

L'investissement dans l'expertise scientifique pour éclairer des politiques de plus en plus intenses en connaissances est **toujours rentable**, même si les bénéfices ne sont souvent perçus qu'*a posteriori*.



## POUR EN SAVOIR +

- « *L'accord de Kunming-Montréal : une partition que les États doivent dès à présent mettre en musique* » - rapport d'information n° 357 (2022-2023), déposé le 15 février 2023
- « *Pour une politique de l'eau ambitieuse, responsable et durable* », rapport d'information n° 871 (2022-2023), déposé le 11 juillet 2023



**Jean-François Longeot**  
Président

Sénateur du Doubs  
(Union centriste)



**Guillaume Chevrollier**  
Rapporteur pour avis

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](http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html)

☎ 01 42 34 23 20

Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

