



N° 486

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 octobre 2024.

## AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU  
TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2025** (n° 324)

TOME III

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

### PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

PAR M. SÉBASTIEN HUMBERT

Député



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. DES CRÉDITS EN NETTE DIMINUTION POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ</b> .....	7
A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ CONNAÎT UN NET REcul EN PLF 2025 APRÈS UNE ANNÉE 2024 MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS IMPORTANTES DE CRÉDITS.....	7
1. Le recul des financements affectés à la SNB en PLF 2025 .....	8
2. L'OFB souffrira de crédits en baisse affectés à la SNB 2030 malgré une évolution positive de sa subvention pour charges de service public.....	9
3. La gestion des milieux et la biodiversité.....	11
4. Une contribution du programme 113 au budget de l'ONF stable en 2025.....	14
B. LES AGENCES DE L'EAU CONNAISSENT UNE STABILITÉ DE LEURS MOYENS EN 2025.....	17
C. LES AUTRES CRÉDITS PROPOSÉS POUR LE PROGRAMME 113.....	18
1. La politique des paysages et des sites.....	18
2. Les crédits provisionnés pour le règlement des contentieux .....	19
D. LES CRÉDITS DU FONDS VERT CONNAISSENT UNE NETTE DIMINUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT .....	19
<b>II. DES CRÉDITS POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE STABILISÉS EN PLF 2025</b> .....	21
A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD .....	21
B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA EN LÉGER REcul.....	22
C. LA DOTATION DE L'IGN .....	23
D. LES MOYENS ALLOUÉS À MÉTÉO-FRANCE.....	24
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	27
<b>Liste des personnes auditionnées</b> .....	29



## INTRODUCTION

Le présent rapport pour avis examine les crédits inscrits par le projet de loi de finances pour 2025 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 connaît une réduction importante de ses crédits dans le projet de loi de finances pour 2025 (PLF 2025) : les crédits de paiement (CP) évoluent de 512 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2024 (LFI 2024) à 446 millions d'euros en PLF 2025 ; et les autorisations d'engagement (AE) passent de 577 millions d'euros en LFI 2024 à 441 millions d'euros en PLF 2025. Cela représente une diminution de 13 % des crédits en CP et de 24 % en AE qui affecte principalement le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030.

**Le programme 159** est doté de 519 millions d'euros dans le PLF 2025, en AE et en CP, contre 515 millions d'euros dans la LFI 2024, ce qui représente une augmentation de 0,7 % des crédits, qui ne compense pourtant pas un certain nombre de dépenses obligatoires imposées aux opérateurs, comme la revalorisation de quatre points de leur contribution au compte d'affectation spécial relatif aux pensions (CAS Pensions) ainsi que la prise en compte de l'inflation.

**Le budget total de la mission évolue à la baisse, passant de 24,1 milliards d'euros à 21,8 milliards d'euros en AE, et de 21,6 milliards d'euros à 20,5 milliards d'euros en CP, entre la LFI 2024 et le PLF 2025.** Cette diminution des crédits s'opère malgré une augmentation notable des crédits affectés au soutien du prix des énergies renouvelables, alors que les autres missions du ministère connaissent globalement une réduction de leurs crédits, en particulier le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » qui porte l'essentiel des dispositifs en faveur de la transition énergétique des ménages mais aussi du programme 113.

**Il convient ainsi de souligner que le montant global des crédits de la mission est très inférieur aux 25,6 milliards d'euros de crédits de paiement inscrits pour 2025 dans la loi de programmation des finances publiques.**



## I. DES CRÉDITS EN NETTE DIMINUTION POUR LES POLITIQUES DE PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

### A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ CONNAÎT UN NET REcul EN PLF 2025 APRÈS UNE ANNÉE 2024 MARQUÉE PAR DES ANNULATIONS IMPORTANTES DE CRÉDITS

Le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », qui avait connu un renforcement régulier et substantiel de ses crédits depuis 2018, en accompagnement des nouveaux enjeux liés à la biodiversité, enregistre pour 2025 une réduction importante de ses crédits. Il passe de 512 millions d’euros en CP en LFI 2024 à 446 millions d’euros en PLF 2025 et de 577 millions d’euros en AE à 441 millions d’euros.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN AE ET CP ENTRE LA LFI 2024 ET LE PLF 2025

Crédits budgétaires avant transferts	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution (en %)	LFI 2024	PLF 2025	Évolution (en %)
<b>Total</b>	<b>577 954 847</b>	<b>441 266 254</b>	<b>-24 %</b>	<b>511 972 615</b>	<b>445 589 709</b>	<b>-13 %</b>

Source : ministère de la transition écologique, de l’énergie, du climat et de la prévention des risques

**Cette réduction des crédits intervient après une exécution en 2024 marquée par des gels et annulations importants de crédits.** En effet, le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 a conduit à une annulation de crédits sur le programme de 56,6 millions d’euros en AE et de 46,8 millions d’euros en CP. Puis, en juillet 2024, un nouveau gel de 49,6 millions d’euros en AE et de 35,2 millions d’euros en CP est intervenu. L’impact de ces diminutions de crédits a concerné en priorité les actions prévues dans le cadre de la stratégie nationale de la biodiversité (SNB) (initialement créditée de 264 millions d’euros), et particulièrement le « fonds vert biodiversité » qui est passé de 123 millions d’euros à 85 millions d’euros, ainsi que les crédits des opérateurs du programme, réduits de 43 millions d’euros.

**En PLF 2025, le schéma d’emplois des opérateurs est en revanche légèrement renforcé sur le programme 113 et passe de 5 375 ETPT à 5 381 ETPT sous plafond entre la LFI 2024 et le PLF 2025.** Les emplois hors plafond évoluent également à la hausse, passant de 411 ETPT à 439 ETPT.

## ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS POUR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME 113

en ETPT	Loi de finances initiale (LFI) 2023	Plafonds notifiés par le responsable de programme 2023	Réalisation 2023	Loi de finances initiale (LFI) 2024	Plafonds notifiés par le responsable de programme 2024	Projet de loi de finances (PLF) 2025 (hors mesure de périmètre)	Projet de loi de finances (PLF) 2025 (avec mesure de périmètre)
Agences de l'eau	1 497	1 499	1 494	1 563	1 565	1 560	1 560
Conservatoire du littoral	148	148	148	170	170	170	179
Établissement public du Marais Poitevin	9	9	9	9	9	9	9
Office français de la biodiversité	2 727	2 725	2 682	2 775	2 773	2 775	2 775
Parcs nationaux	843	843	841,12	858	858,5	858	858
<b>Total ETPT</b>	<b>5 224</b>	<b>5 224</b>	<b>5 174</b>	<b>5 375</b>	<b>5 375</b>	<b>5 372</b>	<b>5 381</b>

Source : ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques

### 1. Le recul des financements affectés à la SNB en PLF 2025

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB 2030) comprend des mesures prioritaires pour atteindre les objectifs internationaux, européens et nationaux, réaffirmés en décembre 2022 lors de la COP 15 dans l'accord de Kunming-Montréal. Cette stratégie est portée par le programme 113, grâce à des crédits d'interventions consacrés à la stratégie des aires protégées, à la restauration écologique, à la protection des espèces, à la biodiversité des milieux forestiers, aux milieux marins ou encore à l'accompagnement de la restauration des sols.

Cette stratégie concourt à la mise en œuvre du règlement pour la restauration de la nature paru au Journal officiel de l'Union européenne le 29 juillet 2024, qui entrera en vigueur le 18 août 2025 dans toute l'Union européenne. Les États auront alors deux ans pour soumettre leurs projets de plans nationaux de restauration à la Commission européenne. Il prévoit la restauration de 20 % au moins des terres et des mers d'ici à 2030 et de tous les écosystèmes dégradés d'ici à 2050. Ce règlement renforcera également les exigences de surveillance opérationnelle de la biodiversité aujourd'hui portées dans le cadre des directives Nature.

La SNB a bénéficié d'un important abondement de crédits en LFI 2024, à hauteur de 264 millions d'euros. Cette dotation était conforme à la trajectoire établie dans le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) <sup>(1)</sup>

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

pour l'atteinte des objectifs de biodiversité. Ce même rapport prévoyait une montée en charge pluriannuelle de cette stratégie, laquelle était chiffrée à 85 millions d'euros de crédits supplémentaires pour 2025 par rapport à la dotation de 2024. **Or, le PLF 2025 prévoit au contraire une forte réduction de l'enveloppe affectée à la SNB, qui ne mobilisera plus que 140 millions d'euros en 2025**, dont les crédits pour 2025 sont ainsi répartis :

– 10 millions d'euros pour l'Office français de la biodiversité (OFB) intégrés à sa subvention pour charges de service public (SCSP) pour notamment prendre en charge la mesure 2024 et 2025 de cartographie de la biodiversité dans les territoires (atlas de la biodiversité communale) ;

– 58,4 millions d'euros pour le fonds vert, destinés à financer des projets territoriaux ;

– 71,2 millions d'euros pour l'administration centrale comprenant 10 millions d'euros dévolus à la mise en œuvre du nouveau règlement européen pour la restauration de la nature.

**Votre rapporteur pour avis note que cette évolution impacte fortement le financement de la SNB 2030, ce qui ne permettra pas aux opérateurs de bénéficier de financements suffisants pour couvrir la montée en puissance des missions qui leur sont demandées.**

## **2. L'OFB souffrira de crédits en baisse affectés à la SNB 2030 malgré une évolution positive de sa subvention pour charges de service public**

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'Office français de la biodiversité assure la préservation et la restauration de la biodiversité. Cet établissement public 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.

Les missions de l'établissement sont en forte progression avec des enjeux de restauration et de préservation de la biodiversité pour lesquels la France s'est engagée au niveau national comme international. En 2025, l'OFB va ainsi être mobilisé sur la mise en œuvre de la SNB, de la Stratégie nationale des aires protégées (SNAP) et du Plan eau.

L'établissement dispose à cette fin d'environ 3 000 agents, dont 1 700 inspecteurs de l'environnement. L'établissement est très territorialisé et dispose d'au moins une antenne dans chaque département. **S'agissant du plafond d'emplois, celui-ci reste stable à 2 705 ETP en PLF 2025.**

En loi de finances initiale pour 2024, l'OFB a bénéficié d'un premier budget équilibré depuis sa création, en raison d'une augmentation de la SCSP de l'établissement. À cet égard, la place relative de la contribution des agences de l'eau au budget de l'OFB a reculé de 88 % à la création de l'OFB, à 64 % en 2024. Cela

est dû à l'augmentation de la SCSP mais aussi au fait que l'OFB est allé chercher de nombreux financements européens, notamment ceux du programme Life.

En PLF 2025, l'établissement sera soumis, comme les autres opérateurs de l'État, à une augmentation de 4 points de sa contribution au CAS pensions (pour un coût estimé à 5 millions d'euros). **Par conséquent, la SCSP, fixée à 102,6 millions d'euros en LFI 2024, évolue à 118,6 millions d'euros en PLF 2025.** Cette évolution sert à compenser les 5 millions d'euros d'augmentation de masse salariale mais intègre aussi 10 millions d'euros, directement au sein de la SCSP, de crédits affectés l'an passé à la SNB. Il ne s'agit donc pas d'une augmentation des capacités d'intervention de l'OFB.

**Votre rapporteur pour avis note qu'il serait intéressant d'évaluer la mise en place de nouvelles pistes de financement de l'OFB**, via notamment les propositions suggérées par le rapport de l'IGF et du CGEDD pour le financement de la biodiversité, sans toutefois soutenir a priori la proposition de mise en place d'une taxe sur la plus-value liée au changement d'affectation des terrains (représentant environ 150 millions d'euros) évoquée lors d'une audition.

Au-delà de l'augmentation de la SCSP qui vise à neutraliser les effets de masse salariale, l'OFB disposera de moins de crédits pour accompagner le développement de la SNB 2030. **Les crédits de la SNB (264 millions d'euros en LFI 2024) vont être réduits de 130 millions d'euros (cf *infra*).** L'OFB est directement impacté par cette baisse de budget puisque l'office, qui avait bénéficié de 54 millions d'euros en LFI 2024 sur cette enveloppe globale de 264 millions d'euros, ne récupérera que 10 millions d'euros en PLF 2025 sous forme de SCSP. Le reste sera réparti en différents sous-ensembles, dont peut-être une partie bénéficiera à l'OFB mais dans des volumes assurément moins significatifs qu'en 2024.

**Votre rapporteur pour avis souligne par ailleurs la nécessité de stopper l'implantation d'outils de production d'énergies intermittentes, en particulier les éoliennes.** Les coûts pour la société et la biodiversité sont en effet considérables et le retour sur expérience trop faible pour en dessiner les contours précis.

Sur la santé humaine d'abord, la multiplication des champs magnétiques, conséquence directe de la multiplication des éoliennes sur le territoire national, a créé ce que l'on pourrait qualifier de préjudice d'anxiété, dans certains cas, pour les riverains, en plus de l'apparition d'affections de type hypertension.

Sur la santé animale ensuite, les cheptels d'agriculteurs, riverains de ces installations, ne sont pas épargnés non plus : il a été constaté, à plusieurs reprises, que les animaux se reproduisent moins et que les fausses-couches sont plus fréquentes. *In fine*, c'est donc le rendement des agriculteurs et leur revenu qui, déjà très inférieur au revenu moyen national, baisse encore.

Sur la biodiversité, enfin, la course à l'implantation tous azimuts d'éoliennes ou de parc photovoltaïques a des répercussions négatives concrètes sur l'équilibre

naturel des espaces. Il est à noter que l'installation d'éoliennes équivaut à des tonnes de béton coulées dans les sols, qui artificialisent ces derniers pour une longue durée. L'éolienne qui tourne libère également dans l'air des microparticules de substances artificielles nocives pour la santé humaine et pour les écosystèmes, traversant les filtres pulmonaires des humains et animaux. L'éolienne à plein régime perturbe les courants migratoires des oiseaux et les tue. Esthétiquement, les éoliennes perturbent les équilibres paysagers et rompent définitivement avec les lignes naturelles formées par la flore pendant des siècles. Concernant les parcs photovoltaïques, ces derniers sont très gourmands en foncier disponible, alors qu'il existe une tension notable sur ce dernier et que les agriculteurs se plaignent de ne plus avoir de terres cultivables ou de pâturages pour leurs animaux.

**Compte tenu des impacts déjà importants sur la biodiversité, votre rapporteur pour avis pense nécessaire de bloquer le développement de ces énergies intermittentes et d'opter pour des énergies beaucoup plus efficaces comme le nucléaire et l'hydroélectrique.** Il préconise la remise en service de nombreuses turbines hydroélectriques et fait part des difficultés rencontrées, en termes d'autorisation de remise en service, et des blocages administratifs rencontrés par les sociétés ou particuliers concernés. Le représentant de l'OFB ne partage pas pleinement ce constat et semble préconiser de consolider le parc existant, ce qui ne constitue pas une réponse satisfaisante compte tenu des enjeux de production d'énergie décarbonnée et du potentiel disponible.

**Enfin, votre rapporteur pour avis note qu'il faut certainement poursuivre un effort de communication et d'information des maires ruraux sur la question des possibilités qui leur sont offertes en matière de curage des cours d'eau,** surtout en ajoutant de la souplesse dans leurs possibilités d'intervention notamment pour leur permettre de libérer les embâcles responsables de certains débordements

### **3. La gestion des milieux et la biodiversité**

L'action 7 du programme 113 porte l'essentiel des politiques en faveur des milieux naturels et de la biodiversité. Elle 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.

**Elle est la plus touchée par la diminution des crédits du programme 113 car ses crédits passent de 493 à 420 millions d'euros en CP et de 558 à 418 millions d'euros en AE, en raison du recul des crédits affectés à la SNB.**

Votre rapporteur pour avis regrette que le projet annuel de performances (PAP), essentiel au travail d'analyse des rapporteurs, ne comporte pas cette année, contrairement aux années précédentes, une justification au premier euro des crédits dévolus à chaque sous-action au sein de l'action 7, qui regroupe plus de 90 % des crédits du programme. Cela s'accompagne d'une absence quasi complète de

réponses au questionnaire budgétaire, au moment où ces réponses auraient été nécessaires pour la rédaction du présent rapport pour avis.

Hors SNB, le montant brut des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs relevant du périmètre du programme 113 évolue à 129,1 millions d'euros en AE et CP en PLF 2025 contre 111,6 millions d'euros en LFI 2024, soit une hausse globale de 17,5 millions d'euros, qui s'explique principalement par les éléments suivants :

– la hausse de la SCSP de l'OFB (+15 millions d'euros), du fait de la reconduction des 10 millions d'euros alloués en gestion 2024, et donc intégrés en base à compter de 2025, notamment afin de payer les engagements pris en 2024 pour prendre en charge les actions de connaissance et de mobilisation du public confiées à l'OFB dans le cadre de la SNB, ainsi que la compensation par l'État du surcoût de la protection complémentaire pour les agents de l'OFB et des parcs nationaux, et la hausse de +4 points des cotisations au CAS pensions ;

– la hausse de la SCSP du Muséum national d'histoire naturelle (+1,89 million d'euros), afin de financer les actions nécessaires pour répondre aux futures exigences du règlement européen sur la restauration de la nature (tous milieux confondus) : travaux de rapportage européen, programmes de surveillance, expertise sur la restauration des écosystèmes.

L'action 7 du programme 113 finance également la poursuite du « plan triennal gibier » : 15 millions d'euros en 2025, dernière année d'exécution du plan. Pour rappel, en 2021, le Président de la République a acté un plan d'actions de 60 millions d'euros visant à réduire les dégâts agricoles causés par le grand gibier.

#### *a. 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, 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. **Il est reconduit à 40 millions d'euros dans le PLF 2025.**

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

– **30 % du territoire national en aires protégées.** Ce niveau de protection est en phase avec les objectifs fixés par l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) ;

– **10 % de protection forte.** Il s'agit ici d'une approche française exclusivement, visant à rendre compte d'un niveau de protection plus exigeant que celui des 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 d'une zone.

Plusieurs leviers pourront au niveau terrestre contribuer à l'objectif des 10 % : protection forte « automatique » des projets identifiés dans les plans d'action territoriaux de la SNAP (environ 100 000 hectares), les deux projets de réserves biologiques en Guyane (environ 182 000 hectares), la création d'un parc national consacré aux zones humides, la réserve naturelle nationale (RNN) des îles éparses (1,6 %) et la réserve nationale naturelle des Terres australes françaises (2,9 %) ou encore le classement par le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie de 10 % de la surface du parc de la mer de Corail sous protection forte (1 %).

**Les crédits dévolus à la protection des espaces terrestres représentent globalement 226 millions d'euros en AE et CP en PLF 2025 (ce qui inclut également la contribution de l'OFB aux parcs nationaux).**

### ***c. 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 des 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 des 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 consacré aux zones humides a été annoncée lors du comité national de la biodiversité du 20 juillet 2023.

**La dotation annuelle allouée à l'ensemble des parcs nationaux, à partir de l'OFB, était de 74,7 millions d'euros en LFI 2024. Elle devrait rester stable en PLF 2025. Toutefois, les parcs avaient bénéficié en 2024 de crédits supplémentaires affectés par la SNB au titre de leurs missions d'intérêt général, lesquels diminueraient de 8 à 2 millions d'euros, bien que la répartition des crédits au niveau du programme puisse encore évoluer en fonction de la conférence stratégique de 2025. S'agissant des effectifs, en 2024, les parcs nationaux avaient bénéficié de 15 ETPT supplémentaires mais le plafond d'emplois demeure stable en 2025.**

#### *d. La protection des animaux sauvages*

L'État poursuivra en 2025 un plan en direction des circassiens pour accompagner la mise en œuvre de la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à lutter contre la maltraitance animale et conforter le lien entre les animaux et les hommes. En particulier, alors que la détention d'animaux sauvages en vue de les présenter au public dans des établissements itinérants est interdite à partir du 1er décembre 2028, le programme 113 porte le financement de ce plan en matière de placement des animaux en refuges, d'aide à la création de cirques fixes et de stérilisation des animaux. 8 millions d'euros sont prévus, en AE et CP, pour 2025 et 2026.

#### **4. Une contribution du programme 113 au budget de l'ONF stable en 2025**

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 territoriales, 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.

L'ONF est un établissement qui s'autofinance à près de 70 %. 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. Ainsi, les deux exercices budgétaires de 2022 et 2023 ont été excédentaires, à hauteur d'environ 60 millions d'euros, excédent qui a été quasiment intégralement affecté au désendettement de l'établissement.

Toutefois, les fonds publics demeurent essentiels pour permettre à l'opérateur de conduire ses missions d'intérêt général, que ce soit en matière de surveillance de l'état biologique des forêts, de lutte contre les parasites ou de renouvellement du peuplement forestier. Ceux-ci sont de plusieurs natures : en 2023, les crédits de l'État ont été constitués du versement compensateur (147,9 millions d'euros), des missions d'intérêt général (63,1 millions d'euros), de la subvention pour charges de service public (21,8 millions d'euros), enfin de la subvention au titre de France Relance ou France 2030 pour accompagner l'investissement de renouvellement en forêt (11,9 millions d'euros en 2023). Le versement compensateur finance ainsi les frais engagés par l'ONF pour la gestion des forêts communales (les communes percevant les recettes du bois vendu sur leurs propriétés). Les missions d'intérêt général (MIG) constituent des commandes de l'État à l'ONF pour des activités qui vont au-delà de la gestion forestière. Les crédits pour les MIG s'élevaient dans la LFI 2024 à 76,8 millions d'euros répartis entre le ministère en charge de l'agriculture, le ministère en charge de l'écologie (pour 24,6 millions d'euros) et le ministère de l'outre-mer.

**La contribution du ministère de la transition écologique au fonctionnement de l'ONF au titre des MIG, à partir du programme 113, reste fixée comme en LFI 2024 à 19,3 millions d'euros ; le PLF 2025 ne prend donc pas en compte l'évolution de l'inflation.**

**Pendant, en LFI 2024, l'ONF a bénéficié d'un abondement exceptionnel au titre d'actions de préservation de la biodiversité dans le cadre des crédits supplémentaires alloués à la stratégie nationale biodiversité de la planification écologique pour 4 millions d'euros. En 2025, cet abondement ne sera pas reconduit en raison de la réduction notable des crédits affectés à la SNB,**

Cela apparaît d'autant plus problématique que le rythme de renouvellement des forêts est amené à doubler par rapport aux dernières décennies, et la part de la régénération naturelle traditionnellement utilisée à l'ONF, devrait passer de plus de 80 % à 50 %, entraînant une augmentation des coûts d'investissement. Sous ces hypothèses, le besoin de financement souhaitable pour assurer l'investissement en forêt publique (communale et domaniale) peut, en l'état actuel des connaissances, être estimé entre 200 et 250 millions d'euros annuels, dont 100 millions d'euros pour la forêt domaniale. Toutefois, le rythme de renouvellement dépendra aussi de

la capacité à réaliser les analyses et travaux scientifiques, ce qui renvoie au sujet des effectifs.

Le recul des financements de l'État et du plafond d'emplois a conduit l'ONF à une réduction majeure des effectifs au cours des vingt dernières années, lesquels sont passés de 12 500 ETP en 2000 à moins de 7 600 ETP en 2022. 2023 et 2024 ont connu une stabilisation des effectifs. Le contrat liant l'ONF et l'État pour 2021-2025, préparé en 2019 avant les grandes crises sanitaires résultant des sécheresses successives, prévoyait une réduction de 95 ETPT par an, soit 475 ETPT sur la période de cinq ans, qui devait être réalisée sur les effectifs d'ouvriers forestiers. À la suite des accidents climatiques successifs, générant dépérissements, crises et incendies, il a été décidé d'interrompre, en 2023 puis à nouveau en 2024, la baisse programmée des effectifs. La décision de stabiliser les effectifs de l'ONF, après vingt ans de baisse continue, visait à lui permettre de mener à bien les missions nouvelles rendues nécessaires par l'accélération des effets du changement climatique, qui se traduit par des dépérissements massifs et un fort besoin de renouvellement des forêts.

**Or, le projet de loi de finances pour 2025 revient à la trajectoire du contrat 2021-2025 et porte une nouvelle baisse des effectifs de 95 ETPT pour l'ONF. Votre rapporteur pour avis regrette cette évolution qui est contraire aux enjeux écologiques, mais également préjudiciable pour le modèle économique de l'ONF. En effet, la réduction des effectifs risque de se traduire par une baisse du chiffre d'affaires et une hausse des charges d'externalisation. De ce point de vue, l'ONF étant un établissement public industriel et commercial (EPIC), la réduction des effectifs est contre-productive sur le plan budgétaire. Il note également la difficulté de recrutement des entreprises forestières externes, dont une des conséquences est l'allongement des délais de réalisation de travaux.**

À ce titre, il convient de souligner que l'ONF a dû procéder à des redéploiements internes massifs pour assurer les missions prioritaires fixées par l'État. Au total, ce sont 326 emplois qui ont dû être redéployés en interne entre 2021 et 2024 :

– 118 ETPT redéployés pour réaliser l'extension de la mission d'intérêt général de défense des forêts contre l'incendie ;

– 120 ETPT redéployés pour réaliser le renouvellement forestier en forêt domaniale ;

– 43 ETPT redéployés pour développer la contractualisation des ventes de bois et du façonnage ;

– 25 ETPT pour mettre en œuvre l'augmentation des missions d'intérêt général Biodiversité, RENECOFOR et prévention du risque glaciaire à la demande des autorités de tutelle ;

– 20 ETPT pour assurer le développement de la mission d'intérêt général d'adaptation au changement climatique.

Par ailleurs, l'Office a dû réduire de 190 ETPT ses effectifs en 2021 et 2022. **Pour l'avenir (2025-2027), votre rapporteur pour avis estime que 269 ETPT supplémentaires seront nécessaires pour faire face à ses missions prioritaires jusqu'en 2027.** L'ONF ne pourra en effet plus supprimer d'autres emplois de sa filière de production, sans dégrader sa capacité à mener ses missions prioritaires. Par ailleurs, la population des ouvriers forestiers de l'ONF a atteint un étiage : conserver un socle d'effectifs d'ouvriers forestiers devient critique pour être en mesure de réagir face aux crises climatiques. De plus, la pyramide des âges des ouvriers forestiers ne permet pas d'atteindre 95 départs en retraite en 2025 ; sur 2025, seuls 24 départs en retraite d'ouvriers sont prévus.

**Enfin, votre rapporteur pour avis souligne que des forêts d'exception sont de plus en plus menacées par le développement d'éoliennes ou de panneaux photovoltaïque et invite l'ONF à aider les communes à clarifier et à renforcer les règles en la matière, afin de ne pas défigurer les paysages forestiers et leurs abords dans le périmètre de ces territoires labellisés.**

## **B. LES AGENCES DE L'EAU CONNAISSENT UNE STABILITÉ DE LEURS MOYENS EN 2025**

Le plan eau, annoncé en 2023, vise une gestion plus résiliente et plus sobre de l'eau face aux tensions quantitatives et aux dégradations de la qualité des eaux, grâce à une hausse des moyens financiers des agences de l'eau sur leur 12<sup>e</sup> programme d'intervention 2025-2030. La réforme des redevances des agences de l'eau, intervenue en 2024 et qui sera appliquée en 2025, incitera les services d'eau potable et d'assainissement à renforcer la maîtrise des fuites et la qualité des rejets au milieu avec un signal prix accru sur leur performance.

Sur le plan budgétaire, les ressources financières des agences de l'eau reposent essentiellement sur les redevances payées par les usagers. Un premier relèvement du plafond de recettes des agences de l'eau de 150 millions d'euros est intervenu en LFI 2024, faisant passer le plafond à **2 347 millions d'euros en LFI 2024**. Pour s'adapter à la montée en charge progressive des redevances des agences, un dernier relèvement du plafond de 175 millions d'euros était prévu pour 2025 mais sera finalement différé en 2026. Il devrait permettre d'atteindre les 475 millions d'euros d'intervention supplémentaires prévus par le plan Eau. Ce report d'un an ne devrait pas poser de problèmes immédiats puisque l'impact de la hausse de recettes décidée en 2024 ne se traduira pas pleinement, en termes de perception, avant 2026. Par ailleurs, la décision du Gouvernement, fin 2023, de ne pas augmenter la redevance pour pollutions diffuses a contribué à une moindre recette que prévue dans le cadre du plan Eau.

Par conséquent, le relèvement du plafond de dépenses de 410 millions d'euros opéré en 2024 n'est pas encore atteint du fait du fait d'une insuffisance de

recettes. **Cependant, votre rapporteur pour avis souligne qu'il devient urgent pour les agences de l'eau que ce plafond soit supprimé, tel que cela était prévu par le plan Eau, pour libérer la capacité d'engagement des agences.** En effet, sans suppression du plafond, les agences vont percevoir des recettes qu'elles ne pourront pas engager en dépenses, ce qui va renforcer inutilement leur trésorerie.

Enfin, le schéma d'emplois des agences de l'eau, renforcé de 66 ETP en LFI 2024, diminue légèrement de – 3 ETP en 2025.

**Parmi les missions importantes qui incombent aux agences de l'eau, votre rapporteur pour avis souligne que la sécurisation de l'alimentation en eau potable est un enjeu majeur pour nos concitoyens.** Plus de 2 000 communes ont connu des tensions, voire des ruptures d'alimentation en eau potable à l'été 2022. C'est pourquoi la mesure 14 du plan eau prévoit de sécuriser l'alimentation en eau potable, notamment pour les 2 277 communes ayant connu des tensions en 2022, grâce à un soutien supplémentaire de 180 millions d'euros par an des agences de l'eau. Au début de 2024, parmi ces 2 277 communes précitées, 500 opérations de travaux pouvaient être comptabilisées. Elles ont été accompagnées financièrement par les agences de l'eau à hauteur 58,9 millions d'euros d'aides qui ont généré près de 128 millions d'euros de travaux au final.

**Enfin, votre rapporteur pour avis souligne qu'en matière d'assainissement non collectif, qui concerne la majeure partie des villages ruraux (lorsque les habitations sont espacées de plus de 50 mètres), les aides versées par les agences de l'eau demeurent très insuffisantes et ne sont pas assez incitatives.** Selon les agences de l'eau auditionnées par votre rapporteur pour avis, le douzième programme des agences de l'eau comprend des actions pour relancer ces aides (qui pourraient atteindre *a minima* 40 % de participation), en soutien aux services publics d'assainissement non-collectifs et aux citoyens. Une difficulté principale mise en avant par les agences porte toutefois sur la capacité de maîtrise d'ouvrage des collectivités concernées, souvent insuffisante en milieu rural, puisque ces aides devront être distribuées par les communautés de commune concernées qui en assureront également la publicité.

## **C. LES AUTRES CRÉDITS PROPOSÉS POUR LE PROGRAMME 113**

### **1. La politique des paysages et des sites**

**L'action n° 1 « Sites, paysages et publicité », dotée de 10,1 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2024, progresse à 11 millions d'euros en AE et de 12,2 millions d'euros en CP en PLF 2025.**

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.

La politique des paysages permet également de soutenir et de développer des outils méthodologiques permettant la prise en compte du paysage dans les politiques territoriales ainsi que les outils qui permettent une meilleure acceptation locale des projets d'énergies renouvelables. **Votre rapporteur pour avis indique toutefois qu'une forme de saturation a été atteinte notamment dans le développement de l'éolien et que la mise en place de consultations publiques, sous forme de référendum, devrait être la norme pour valider les projets. Il constate que trop de projets aboutissent malgré des enquêtes publiques défavorables et des oppositions citoyennes ou d'élus locaux.**

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 au 1<sup>er</sup> janvier 2024, l'enjeu 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**

Le programme 113 comporte une action n° 2 dont l'intitulé est « Innovation, territorialisation et contentieux ». 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). Cette action, dotée de 9,5 millions d'euros en AE et en CP en LFI 2024, voit ses crédits augmenter à 11,8 millions d'euros en AE et 12,7 millions d'euros en CP en PLF 2025.

## **D. LES CRÉDITS DU FONDS VERT CONNAISSENT UNE NETTE DIMINUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

Le fonds pour l'accélération de la transition écologique dans les territoires (programme 380) permet de soutenir les collectivités territoriales, leurs partenaires et leurs opérateurs dans leurs projets de rénovation, d'aménagements et les multiples services aux citoyens qui contribuent à l'adaptation au changement climatique et à l'amélioration du cadre de vie en ville, à la campagne, sur le littoral ou en montagne, en métropole ou dans les outre-mer. En 2023, le fonds vert a engagé 2 milliards d'euros afin de financer les opérations de 10 683 projets. Ce soutien se poursuit en 2025. Toutefois, le montant alloué à ce fonds s'effondre,

passant de 2,5 milliards d'euros en 2024 à 1 milliard d'euros en 2025 en autorisations d'engagement (mais reste stable en crédits de paiement à hauteur de 1,1 milliard d'euros). Pour la partie biodiversité, cela se traduira par beaucoup moins d'opérations de renaturation des villes et des villages.

## II. DES CRÉDITS POUR L'EXPERTISE, L'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET LA MÉTÉOROLOGIE STABILISÉS EN PLF 2025

Le programme 159 « Expertise, information géographique et météorologie » comporte les subventions pour charges de service public 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 légèrement, passant de 515 millions d'euros dans la LFI 2024 à 519 millions d'euros dans le PLF 2025, en AE et en CP, ce qui représente une augmentation de 0,7 %.** Cette évolution des crédits ne permet toutefois pas aux opérateurs du programme de compenser réellement les coûts liés à l'augmentation des prix de l'énergie et à la contribution, en hausse de 4 points, au CAS Pensions.

### A. LES MOYENS ALLOUÉS AU CGDD

Le Commissariat général au développement durable 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. Enfin le CGDD publie environ 200 études et expertises par an dans les domaines de la transition écologique.

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 passent de 18,9 millions d'euros en LFI 2024 à 18,5 millions d'euros, en AE et CP, en PLF 2025.** Le CGDD bénéficie d'environ 400 ETPT, dont les crédits sont inscrits sur le programme 217.

## **B. LES MOYENS ATTRIBUÉS AU CEREMA EN LÉGER RECUL**

Créé le 1<sup>er</sup> janvier 2014, le Cerema est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la transition écologique. 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 territoriales. 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 précitées, le Cerema constate un intérêt croissant de celles-ci à son endroit, qui se traduit fin 2023, par plus de 1 000 collectivités adhérentes, avec la quasi-totalité des régions (17 sur 18) et la grande majorité des départements.

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 du Cerema. **En LFI 2024, cette subvention était de 197 millions d'euros et elle s'établit à 194 millions d'euros en PLF 2025, en diminution de 3 millions d'euros.**

Hors réserve de précaution, il manquerait 10 millions d'euros en 2025 à la SCSP du Cerema pour couvrir les emplois permanents de ce dernier. Cet écart sera d'autant plus important que le taux du CAS pensions augmente de 4 points. Ainsi, l'assiette 2025 initialement prévue à 48,9 millions d'euros (sur la base d'un taux à 74,6 %) passera, avec un taux à 78,6 %, à 51,6 millions d'euros.

S'agissant des effectifs, 665 suppressions de postes ont été demandées depuis 2016 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. En PLF 2025, le plafond d'emplois demeure stable à 2 520 ETPT.

**Votre rapporteur pour avis note 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 tel établissement, 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, avec souplesse, ses ressources humaines, notamment afin de répondre à des projets rémunérés.

**Le Cerema estime en outre avoir besoin d'une augmentation de 200 ETP supplémentaires pour répondre efficacement aux demandes de l'État et des collectivités ainsi que pour répondre efficacement à la problématique de**

**l'adaptation du territoire au changement climatique.** À ce titre, en ce qui concerne le troisième volet du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), une première analyse du projet de PNACC3 montre que le Cerema sera impliqué dans la déclinaison opérationnelle sur plus de 50 % des actions, notamment dans la mise en œuvre de la « mission adaptation » qui visera à mettre en synergie les offres des opérateurs sur l'adaptation et à apporter aux territoires des conseils et accompagnements sur mesure. En l'état actuel des discussions, la participation du Cerema s'entend sans que des moyens *ad hoc* lui soient apportés. Votre 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.

**Il est enfin important de souligner que le recul des crédits alloués au fonds vert va fortement impacter le Cerema** car la baisse des moyens affectés aux collectivités conduira ces dernières à réduire la part des projets d'adaptation, d'atténuation et d'ingénierie en faveur de la transition alors que ces projets étaient souvent conduits en lien avec le Cerema, qui fournissait notamment une aide à l'expertise des projets déposés auprès du fonds vert pour les préfectures ou une aide à la réalisation des projets pour les collectivités.

### **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. 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.

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 LFI 2024, la subvention pour charges de service public versée à l'IGN était de 92,29 millions en AE et CP. Elle passe à 96,8 millions d'euros en PLF 2025.**

**Malgré cette évolution positive, l'IGN estime qu'il manque encore une quinzaine de millions d'euros pour financer les activités de base qui lui sont demandées.** Un rapport d'inspection de l'IGEDD sur le modèle économique de l'IGN a récemment invité les autorités de tutelle à combler ce déficit structurel, en grande partie due à la gratuité des données mises en place (baisse du nombre de cartes vendues) à la demande de l'État, par l'IGN.

S'agissant de ses effectifs, l'IGN a subi une diminution du plafond et du schéma d'emploi de 25 ETP en 2024 après une année 2023 de stabilisation. **Une stabilisation à 0 était prévue pour 2025 mais l'établissement enregistre finalement la perte de 7 ETP.** La masse salariale évolue néanmoins à la hausse de 4 millions d'euros, notamment du fait de la revalorisation de la contribution du CAS Pensions à hauteur de 1 million d'euros et de la revalorisation de la couverture complémentaire santé (1 million d'euros).

Enfin, l'IGN est maître d'œuvre de l'important projet qui consiste à produire un référentiel d'occupation et usage des sols à grande échelle (référentiel « OCSGE ») sur l'ensemble du territoire national, afin qu'il soit diffusé en « open data » à l'ensemble des acteurs, dont les collectivités territoriales, pour leur permettre une maîtrise progressive de la consommation de l'espace dans le cadre de l'objectif de zéro artificialisation nette. Le coût global du projet est estimé à 30,3 millions d'euros. Il est important que l'IGN continue de bénéficier des moyens humains et financiers pour mener ce projet à bien.

**Votre rapporteur pour avis note que le travail de cartographie de l'usage des sols aurait dû être fait avant l'adoption de la législation sur le ZAN, afin d'avoir un état des lieux précis de la situation d'artificialisation et considère que ces étapes ont été conduites à l'envers et en dépit du bon sens. Il rappelle également qu'il est important, pour des raisons de souveraineté et de cohérence de l'action publique, que les administrations françaises fassent appel au savoir-faire français,** que ce soit à l'IGN ou à travers des entreprises françaises, au lieu de recourir à des cabinets de conseil faisant appel à de grandes entreprises étrangères (comme ce fut le cas lors du recours par le ministère des finances au cabinet Capgemini, qui a fait ensuite appel à Google pour la détection des piscines privées sur le territoire alors que l'IGN était doté de cette capacité). Il s'agit également de réduire la dépendance de nos administrations à des acteurs étrangers.

#### **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.

Depuis 2010, Météo-France a perdu 25 % de ses effectifs. En parallèle le nombre de sites est passé de 59 à 39 sites métropolitains. En 2023 et 2024, le schéma d'emploi a été positif, respectivement de 23 ETP et de 25 ETP, ce qui demeure très loin de compenser les diminutions d'effectifs subies par l'établissement depuis

**2010. En PLF 2025, le schéma d'emplois sous plafond connaît une progression de 5 ETP, passant de 2 632 à 2 637 ETP.** En outre, l'établissement bénéficierait d'un quota d'emplois hors plafond de 100 ETPT pour un montant de 5,1 millions d'euros, identique à celui de 2024.

Du fait de ces évolutions d'effectifs comme des nouvelles technologies à disposition de l'établissement, certaines productions météorologiques, pour l'application mobile notamment, se font désormais de manière automatisée. Le passage à un nouveau système de production automatisée s'est néanmoins accompagné de plusieurs « bugs » dont les syndicats attribuent la raison à une réduction massive et rapide des effectifs. En audition, la directrice de Météo-France a assuré que la vigilance météorologique s'effectuait néanmoins encore par des prévisionnistes (environ 600) et que, de manière globale, il n'y a pas eu de détérioration du taux de prévision pour le lendemain (87 % de réussite).

Pour l'année 2025, Météo-France connaîtra plusieurs évolutions de son budget. Demandée de longue date, la réévaluation des redevances pour soutien au trafic aérien, sera effective en 2025, avec une dotation qui passera de 85,5 millions d'euros en 2024 à 90,1 millions d'euros en 2025, puis progressera jusqu'à 93,9 millions d'euros jusqu'en 2029. Météo-France souligne qu'il n'y a pas encore néanmoins de compensation à l'appui météorologique au secteur aérien en outre-mer.

**En LFI 2024, la subvention pour charges de service public versée à Météo-France à travers l'action 13 du programme 159 était de 207,26 millions d'euros. Elle évolue à 210,7 millions d'euros en PLF 2025. De manière globale, cette augmentation de la SCSP ne compense pas de manière exhaustive la hausse des coûts de l'énergie, qui affecte particulièrement Météo-France du fait des supercalculateurs, ni l'augmentation de 4 points de la contribution des opérateurs au CAS Pensions.**

**Météo France fait par ailleurs face au démarrage, en 2025, de la phase de renouvellement des appareils associés à ces supercalculateurs qui doit aboutir à une multiplication par six de la puissance de calcul.** Le budget tout compris portera sur 350 millions d'euros, comprenant le stockage de données, les équipements et la consommation d'électricité. Il conviendra donc d'être attentif, à partir de 2026, à ce que les crédits qui doivent accompagner ce renouvellement soient bien au rendez-vous.

**Votre rapporteur pour avis souligne que Météo-France doit appuyer l'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique sans bénéficier des moyens correspondants.** En effet, selon le PNACC, un nouveau portail doit regrouper l'ensemble des risques liés à l'adaptation (feux de forêt, submersion, etc.). Météo-France doit également apporter un soutien aux prévisions des collectivités, notamment avec Climadiag qui fournit une aide pour chaque commune pour voir l'évolution des risques jusqu'en 2050. D'autres services plus sophistiqués s'adressent aux collectivités ou aux entreprises. Un autre outil porte

sur les îlots de chaleur, à des échelles très rapprochées pour les collectivités. Météo-France ne sait pourtant pas assumer ces nouvelles missions sans effectifs supplémentaires. Enfin, Météo-France a une dette technique importante sur l'infrastructure informatique de base (qui date souvent des années 1990) et des outils essentiels en matière de cybersécurité.

Météo-France demande ainsi un relèvement du plafond d'emplois. Idéalement, il faudrait continuer sur la tendance positive de + 25 ETP par an. L'augmentation du plafond d'emplois en PLF 2025 demeure ainsi insuffisante, pour Météo-France, pour assumer ses nouvelles missions et pour recruter des personnes pour répondre aux appels d'offres. Sans effectifs supplémentaires, Météo France est contraint de refuser des contrats à destination d'acteurs privés et se concentre sur des partenariats avec des entreprises d'utilité publique (ENEDIS, RTE, SNCF...).

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après avoir auditionné Mme Agnès Pannier-Runacher, ministre de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques, le 16 octobre 2024, et M. François Durovray, ministre délégué chargé des transports, le 22 octobre 2024, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » le mardi 22 octobre 2024 après-midi et soir et le mercredi 23 octobre 2024 matin et après-midi (voir le tome X de l'avis n° 486 : <https://assnat.fr/XIYRCY>).*

*À l'issue de cet examen, elle a émis un **avis défavorable** à l'adoption des crédits de la mission.*



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

*(par ordre chronologique)*

### **Météo-France**

Mme Virginie Schwarz, présidente-directrice générale

Mme Jeanne Strausz, secrétaire générale

### **Office national des forêts (ONF)**

M. Jean-Yves Caullet, président du conseil d'administration de l'ONF

Mme Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale de l'ONF

Mme Claire Tholance, directrice

### **Office français de la biodiversité (OFB)**

M. Olivier Thibault, directeur général

M. Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources

### **Cerema**

M. Pascal Berteaud, directeur général

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

M. Sébastien Soriano, directeur général

M. Stéphane Valois, secrétaire général adjoint chargé budgétaire

M. Philippe Gerbe, secrétaire général

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

Mme Marie-Laure Metayer, adjointe à la directrice de l'eau et de la biodiversité

Mme Sylvie Escande-Vilbois, directrice de la mission Performance

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

**Commissariat général au développement durable (CGDD)**

Mme Amélie Coantic, adjointe du commissaire général du développement durable, directrice

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

M. Romain Duglué, chef du bureau du budget

M. Anh-Try Luu, adjoint du chef du bureau du budget

**Agences de l'eau**

M. Xavier Morvan, directeur de l'agence de l'eau Rhin-Meuse

Mme Isabelle Matykowski, directrice de l'agence de l'eau Artois-Picardie