



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité

MAI 2025

Pierre **DEPROST**
Charles-Henry **GLAISE**
Pierre **CHAMOUARD**
Rémy **SLOVE**

Virginie **DUMOULIN**
Ghislain **GOMARD**



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale des
finances

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

N° 2024-M-051-03

N° 015821-01

RAPPORT

MOYENS PUBLICS ET PRATIQUES DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ

Établi par

CHARLES-HENRY **GLAISE**
Inspecteur des finances

VIRGINIE **DUMOULIN**
Inspectrice générale

PIERRE **CHAMOUARD**
Inspecteur des finances

GHISLAIN **GOMARD**
Inspecteur général

RÉMY **SLOVE**
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
PIERRE **DEPROST**
Inspecteur général des finances

- MAI 2025 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



IGEDD

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

NOTE DE DIVERGENCE

La lettre de commande relative à un plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB) demande à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), « [d']analyser l'impact des aides publiques les plus dommageables à la biodiversité, (...) en considérant le plus finement possible les différentes catégories d'aides, leurs modalités de mise en œuvre, leurs mécanismes d'action et d'incitation et leurs impacts différenciés sur la biodiversité(...)sur la base de cette analyse, dresser un état des lieux partagé des dépenses publiques les plus dommageables à la biodiversité à réorienter en priorité, en explicitant les objectifs poursuivis par lesdites aides, et la capacité à atteindre ces mêmes objectifs, s'ils restent pertinents, en cas de suppression et de réforme (...) proposer un plan pluriannuel à l'horizon 2030 de suppression ou réforme des dépenses publiques dommageables pour la biodiversité identifiées, conformément à l'objectif fixé par la SNB ».

L'important travail, mené pendant plus de six mois, a permis aux missionnés d'établir conjointement la liste de l'ensemble des subventions qui entrent dans le champ de cette analyse, de produire un panorama des approches développées sur ce sujet particulièrement complexe et d'élaborer une liste de propositions, dont certaines sont consensuelles.

Des divergences de vue sont cependant apparues sur des points centraux, en particulier dans le cadre des réflexions portant sur les modalités d'analyse des subventions agricoles, notamment :

- ◆ la définition d'une subvention dommageable et, en conséquence, les critères conduisant le cas échéant à les qualifier comme telles ;
- ◆ les scénarios contrefactuels à utiliser pour évaluer le caractère dommageable des subventions publiques identifiées.

Concernant les scénarios contrefactuels, l'analyse de l'impact des aides se fait classiquement en comparaison d'une situation d'absence d'aides, évidemment théorique. Cette approche est apparue comme celle devant être privilégiée par les missionnés du CGAAER. Néanmoins, si la plupart des études consultées examinent l'absence d'aides publiques, les missionnés de l'IGEDD et de l'IGF estiment qu'aucune d'elles ne caractérise, de manière documentée, l'impact de cette absence d'aides publiques.

Les missionnés de l'IGF et de l'IGEDD se sont donc appuyés sur une approche alternative qui consiste à comparer la situation présente avec la situation souhaitée, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs fixés par les pouvoirs publics, au cas présent, la restauration de la biodiversité décrite dans la Stratégie nationale de biodiversité (SNB). Ils considèrent que cette approche permet de couvrir tous les secteurs dans un cadre unique. Les missionnés du CGAAER estiment pour leur part qu'elle n'est pas appuyée sur un argumentaire et des publications suffisamment solides et que la méthode qu'ils privilégient permet également de couvrir tous les secteurs dans un cadre unique. Tout cela n'a pas permis d'établir un consensus au sein de la mission, retardant les travaux et conduisant à une situation de blocage qui n'a pu être surmontée malgré un effort collectif important.

Rapport

Il en ressort ainsi un besoin de poursuivre et structurer la réflexion sur les externalités négatives des subventions sur la biodiversité, de manière qualitative et monétarisée, en mobilisant des services experts. Ceci permettrait d'approfondir la caractérisation des subventions, notamment celles qui n'ont pas pu être qualifiées, ou ont fait l'objet d'un désaccord dans leur classification. Sur cette base, les travaux pourraient être poursuivis pour tenter de déterminer, par système d'aide, le point d'équilibre entre les différents enjeux socio-économiques, dont la préservation et la restauration de la biodiversité.

Les travaux démontrent néanmoins qu'à ce stade, au regard des enjeux, les politiques menées dans les secteurs étudiés ne sont globalement pas suffisamment alignées sur les objectifs de préservation et de restauration fixés par la stratégie nationale biodiversité 2030 et que les subventions déployées servent en priorité d'autres fins.

SYNTHÈSE

La biodiversité s'effondre en France, en Europe, et partout ailleurs dans le monde.

Ce constat sans appel a notamment été rappelé par la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) au niveau mondial, par la Commission européenne au niveau européen et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour la France.

Depuis 2004, la France publie sa stratégie nationale pour la biodiversité (SNB). La dernière SNB pour 2030 a été publiée en 2023. En 2022, une mission conjointe portant sur son financement a été confiée à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) où il était notamment demandé de dresser un état des lieux des dépenses publiques dommageables à la biodiversité. Le rapport qui en est résulté, produit en novembre 2022, estimait les subventions dommageables à plus de 10 Md€, dont l'essentiel consiste en soutiens au secteur agricole (6,7 Md€, principalement aides européennes de la politique agricole commune – PAC) et en aides favorisant l'artificialisation des sols (2,9 Md€).

Les subventions agricoles n'ayant alors pu être analysées dans le détail, la SNB pour 2030 prévoit, *« afin d'objectiver la situation, dans ce secteur mais aussi dans d'autres secteurs économiques »*, le lancement d'une nouvelle mission, associant cette fois le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), *« pour analyser les effets potentiellement dommageables à la biodiversité des subventions publiques et les objectifs poursuivis par lesdites subventions (transition énergétique, souveraineté alimentaire, ...) [...] et examiner] les possibilités de résorber leurs impacts ou de les supprimer »*. **Tel est l'objet du présent rapport.**

Suivant les indications de ses commanditaires, la mission a retenu comme périmètre de travail les secteurs de l'agriculture, de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime, de la forêt, de l'aménagement du territoire et des énergies. Le secteur de la consommation n'a pas été examiné par la mission faute de temps et de capacité à le cadrer.

Néanmoins, un désaccord a émergé entre les membres de la mission CGAAER-IGEDD-IGF sur la méthodologie.

D'une part, les missionnés du CGAAER considéraient que seules devaient être examinées les subventions incitatives à des comportements dommageables à la biodiversité, ce qui conduisait à exclure du champ de l'analyse certaines des interventions publiques. Or, il n'est pas possible de caractériser un « degré de dommageabilité » sur différents champs de la biodiversité et de mettre en perspective ces dommages sur des secteurs aussi divers que ceux étudiés par la mission. Aussi, il apparaît à l'IGF et à l'IGEDD plus opérationnel d'identifier les **pratiques dommageables à la biodiversité, et d'en trouver les financements publics**, pour éclairer les responsables pour approfondir ces analyses, selon un degré de priorité défini par la mission. Ainsi, la notion de « subvention dommageable » n'a pas été retenue par la mission, au bénéfice de « moyens publics ». **La mission, sans les missionnés du CGAAER, a choisi d'identifier les moyens publics, de quelque origine et de quelque nature qu'ils soient, qui peuvent inciter ou permettre d'adopter des comportements, des pratiques ou de réaliser des installations, ouvrages ou travaux préjudiciables à la biodiversité.**

Derrière le terme « dommageable », la mission a cherché à identifier les effets pervers, le plus souvent mal appréciés lors de la mise en place des dispositifs visés, parfois anciens, pour ouvrir la possibilité d'ajustements ou de réorientations éventuels.

Rapport

Les effets d'une dépense sur la biodiversité peuvent être directs (artificialisation des sols dans le cadre de la réalisation d'un projet routier) ou indirects (conséquences en termes d'émission de gaz à effets de serre de la mise en service du même projet routier compte tenu du trafic qu'il génère). La mission a fait le choix de s'intéresser en priorité aux effets directs, les effets indirects étant généralement plus difficiles à caractériser.

D'autre part, la mission CGAAER-IGEDD-IGF n'a pas pu s'accorder sur la définition du scénario contrefactuel à retenir et sur les effets sur la biodiversité de certains moyens publics et de leurs effets sur les pratiques financées.

En effet, dans le cadre d'une analyse d'externalités négatives sur la biodiversité – les moyens publics en l'occurrence –, plusieurs approches peuvent être utilisées. Classiquement, l'analyse de l'efficacité des aides se fait en comparaison d'une situation théorique d'absence d'aides. Cette approche a été celle privilégiée par les missionnés du CGAAER.

Néanmoins, si la plupart des études consultées par la mission examinent effectivement l'absence d'aides publiques, aucune n'évalue l'impact d'une absence totale d'aides publiques, eu égard à l'ampleur de la réorganisation des secteurs qu'elle entraînerait, et peu examinent les impacts sur la biodiversité, cette dernière restant peu étudiée.

L'IGF et l'IGEDD ont donc souhaité compléter cette première approche par un autre scénario contrefactuel comparant la situation présente avec la situation d'atteinte des objectifs fixés par les pouvoirs publics, à savoir dans le cas de cette mission la restauration de la biodiversité telle que décrite dans la Stratégie nationale de biodiversité (SNB). Tout aussi théorique, cette approche vise à permettre la réorientation d'aides publiques dont l'efficacité est questionnée au regard de leurs résultats.

Enfin, au-delà du caractère « *dommageable* », qu'il est difficile de définir de manière uniforme selon les secteurs et de l'intensité des dommages, **l'IGF et l'IGEDD ont choisi de classer les dépenses identifiées par degré de priorité au regard des modifications susceptibles d'y être apportées et de leurs effets sur la biodiversité.** Cette différence d'approche a également conduit au retrait des missionnés du CGAAER qui ont par ailleurs considéré ne pas pouvoir apprécier les propositions faites par les autres inspections sur les secteurs de l'aménagement, du transport maritime et de l'énergie.

Le présent rapport présente donc des résultats qui font accord entre inspecteurs de l'IGEDD et de l'IGF et qui gardent trace des débats qui ont eu lieu entre inspections, ce afin de contribuer à la suite des travaux sur ce sujet complexe.

Les moyens publics identifiés font l'objet d'une classification entre ceux qui doivent être approfondis en priorité au regard des pratiques dommageables à la biodiversité qu'ils financent, ceux qui doivent faire l'objet d'études complémentaires et ceux qui sont qualifiés par la mission comme sans impacts notables sur la biodiversité. Les propositions sont mises en perspective avec les objectifs poursuivis par les moyens publics auxquels ils se rapportent et si possible hiérarchisées en fonction de leur faisabilité (acceptabilité sociale et économique notamment) et de leurs effets attendus sur la biodiversité.

Pour chaque secteur, les propositions sont également mises en perspective avec les objectifs poursuivis par lesdites subventions (transition énergétique, souveraineté alimentaire, ...). Leur acceptabilité sociale et économique est, dans la mesure du possible, analysée. Compte tenu des modèles économiques de l'agriculture et de la pêche en particulier, qui ne sont pas viables sans soutien public, les orientations proposées utilisent ce levier.

La méthode de travail de la mission est explicitée dans une annexe dédiée et faisant l'historique des travaux existants et mis à profit par la mission pour des travaux.

La mission a recensé tous les moyens publics existants lors du projet de loi de finances (PLF) pour 2024, et en a fait une analyse « ligne à ligne » au regard de leur impact sur la biodiversité.

Rapport

La mission précise que certains financements ne figurent pas dans le PLF 2024, quand bien même ils financent des projets dommageables à la biodiversité. Leur inscription aurait permis leur classification dans les subventions à approfondir en priorité : c'est le cas de certains projets d'infrastructures amenant à une artificialisation des sols dans le domaine des transports, de l'aménagement ou des énergies. Ces précisions méthodologiques sont cruciales, car la mission a veillé tout au long de ses investigations à expliquer sa démarche, et en particulier ses limites.

Les résultats en termes de moyens et de dispositifs de la mission sont les suivants :

Tableau 1 : Récapitulatif des moyens et dispositifs identifiés

<i>Chiffrage</i>					
Secteurs	Moyens (M€)	# Dispositifs	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)	# Dispositifs à étudier
Agriculture	31 430,0	248	8 265,2	517,1	87
Forêt	2 293,1	50	122,7	-	3
Affaires maritimes	2 419,8	43	737,9	49,2	18
Aménagement	34 745,1	302	2 685,7	9 585,1	105
Énergie	21 615,3	95	8 386,8	6 357,8	39
Total - IGF IGEDD	92 503,3	738	20 198,2	16 509,2	252

Source : Mission.

De plus, les résultats sont à lire non pas tant au regard des montants que la mission a identifiés, et qui sont soumis à des variations parfois importantes d'une année à l'autre (cf. le secteur de l'énergie), mais au regard du nombre de dispositifs identifiés comme perfectibles compte tenu de leurs effets sur la biodiversité.

A la lumière des secteurs étudiés et des justifications de chacune des mesures, il est ainsi apparu que la plupart des dispositifs identifiés comme à revoir en priorité ne pourraient être purement et simplement supprimés au regard de leur importance pour les secteurs en question. Par secteur, les principales conclusions sont les suivantes :

- ♦ **pour l'agriculture**, le secteur est fortement dépendant des aides publiques, dont la majeure partie constitue dans les faits un soutien direct au revenu. Les moyens publics sont donc un levier pour agir sur les pratiques agricoles, même si toute réorientation a des répercussions économiques. Malgré le développement de conditionnalités environnementales dans l'attribution de ces aides¹ et la suppression de la plupart des incitations les plus dommageables à la biodiversité au fil des réformes de la PAC, la biodiversité continue de se dégrader sur les terres agricoles et le développement des pratiques vertueuses doit continuer à être encouragé. Les propositions sont : reconsidérer les assouplissements récemment apportés à la conditionnalité, créer un nouveau niveau à l'éco-régime et de nouveaux bonus, et enfin réorienter voire réallouer certains moyens du second pilier de la PAC ;
- ♦ **pour la pêche et le transport maritimes**, secteurs évoluant dans une concurrence internationale et soutenus par les pouvoirs publics, les principaux leviers identifiés sont la taxe au tonnage et les allègements de taxes en matière de prix d'achat du carburant. Une concertation avec le secteur est nécessaire, qui doit s'inscrire dans une réflexion européenne et internationale, afin d'accompagner le changement de la pratique de la pêche au chalut avec l'arrêt progressif à l'horizon 2030 du chalutage de fond dans les aires marines protégées, tout comme pour le transport maritime bénéficiant de la taxe au tonnage ;

¹ La conditionnalité des aides est un ensemble de règles à respecter pour tout agriculteur ou autre bénéficiaire localisé en métropole ou dans les départements d'Outre-mer, recevant une ou plusieurs aides de la politique agricole commune. Source : MASA

- ♦ **pour la forêt**, les moyens sont plus limités. L'IGF et l'IGEDD identifient une faible part dommageable à la biodiversité, mais estiment que la dégradation de la biodiversité invite à interroger la gestion durable de la forêt publique mais aussi privée à travers des règles à mettre en œuvre et surtout, à faire appliquer. Ils considèrent que le suivi de la politique publique en faveur de la forêt est un prérequis à toute préconisation. Ils ajoutent qu'afin d'améliorer la gestion de la forêt privée, les nombreux dispositifs fiscaux en faveur des propriétaires sont un levier pertinent et concluent que les cahiers des charges des appels à projet du plan de renouvellement forestier devraient être révisés si l'objectif poursuivi est également celui de répondre aux objectifs de protection de la biodiversité ;
- ♦ **dans le secteur de l'énergie**, outre les investissements importants prévus mais non-inscrits dans le PLF 2024, la mission attire l'attention sur les acteurs de ce secteur, en particulier les entreprises publiques (EDF, RTE, etc.), qui sont au cœur des investissements et des moyens concernés. Les propositions de la mission portent sur la production, avec des mesures sur le soutien aux biocarburants à mettre en lien avec la planification écologique et l'hydroélectricité dont l'éco-conditionnalité doit être renforcée. L'éolien en mer doit encore faire l'objet d'études et le photovoltaïque au sol doit s'inscrire dans une démarche d'aménagement assimilable à celle évitant toute artificialisation nette des sols. Pour le nucléaire, outre les aspects relatifs à la construction de centrale qui relèvent de règles applicables à l'aménagement du territoire, l'exploitation doit aussi être étudiée pour tenir compte des impacts liés à l'élévation de la température des eaux rejetées notamment en période d'étiage ;
- ♦ **pour ce qui relève de l'aménagement du territoire**, un suivi de l'artificialisation des sols au niveau national et pour tous les financeurs est un prérequis pour évaluer les effets sur la biodiversité. Une évaluation des soutiens fiscaux et des dotations des collectivités en faveur du logement semble nécessaire au regard des objectifs du ZAN. La mise en œuvre et le respect des objectifs du ZAN ont des effets majeurs en matière de dommageabilité à la biodiversité, et toute mesure doit s'inscrire dans une démarche de sobriété foncière et de renaturation pour réduire au maximum les effets sur la biodiversité.

De manière générale, la mission IGF/IGEDD relève qu'outre des pratiques dommageables à la biodiversité et leur financement public, il existe aussi un cadre fiscal et réglementaire susceptible d'avoir un tel effet. Ces outils sont aussi des leviers à la main des décideurs pour accompagner les acteurs vers des changements de pratiques.

La mission a conscience de la contrainte budgétaire existante à la date de ce rapport, aux niveaux local, national et européen, et que l'accompagnement des divers acteurs économiques qu'elle appelle de ses vœux peut aussi représenter des coûts additionnels. Nombre des propositions formulées ont aussi vocation à s'inscrire dans un calendrier à définir dans le cadre de la planification écologique, nécessitant un temps long et des objectifs clairs. Ce travail relève, secteur par secteur, d'une mission dédiée.

La seule approche par les moyens, qui a été demandée à la mission, est nécessaire mais insuffisante. Il est donc primordial que cet exercice puisse être conduit régulièrement, notamment dans le cadre de l'axe « Biodiversité » du Budget vert de l'État, qui mérite d'être approfondi, mais aussi décliné au niveau local et par les opérateurs sur l'ensemble de leurs dépenses, comme le recommande la mission.

Le présent rapport doit être lu de la même manière que les investigations ont été menées : secteur par secteur, à travers les annexes produites. Chacune des annexes peut se lire séparément, avec l'ensemble des enjeux recensés et décrits. Avec des enjeux divers et des décideurs locaux, nationaux et européens, il est nécessaire d'avoir une vision complète des secteurs étudiés.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. LA MISSION A RECENSÉ LES FINANCEMENTS PUBLICS ACCORDÉS À DES SECTEURS PROVOQUANT DES PRESSIONS SUR LA BIODIVERSITÉ	2
1.1. Le champ d'analyse de la mission s'est restreint aux secteurs générant le plus de pressions sur la biodiversité qui représentent plus de 92 Md€ de moyens publics.....	2
1.1.1. <i>La biodiversité et les services qu'elle procure sont soumis à cinq pressions anthropiques, de nature et d'intensité diverses.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>Au sein des cinq secteurs économiques retenus, certaines pratiques renforcent les pressions anthropiques.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Les secteurs étudiés par la mission représentent plus de 92 Md€ de dépenses publiques, de toute nature, avec un soutien parfois essentiel à la viabilité économique de l'activité, comme pour l'agriculture et la pêche.....</i>	<i>5</i>
1.2. La mission s'est attachée à recenser les moyens publics susceptibles d'encourager ou de permettre le maintien de pratiques dommageables à la biodiversité.....	6
1.2.1. <i>L'absence de dispositifs directement dommageables à la biodiversité invite à élargir le champ de l'analyse.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>La définition d'un scénario contrefactuel est un préalable au chiffrage des moyens publics finançant des pratiques dommageables à la biodiversité... </i>	<i>7</i>
1.2.3. <i>L'existence de données suffisamment précises sur les effets sur la biodiversité ou le montant des soutiens publics est un prérequis difficile à atteindre dans tous les secteurs et pour toutes les sources de financement</i>	<i>8</i>
1.3. A partir de travaux existants, la mission a construit des cotations permettant d'identifier les dispositifs pouvant être améliorés pour préserver la biodiversité ...	9
1.3.1. <i>De nombreux travaux se sont déjà penchés sur les effets sur la biodiversité des pratiques et des moyens qui les financent.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Dans le périmètre traité par la mission, la démarche retenue se veut la plus opérationnelle possible</i>	<i>11</i>
1.3.3. <i>Une méthode qui s'appuie sur la littérature et les données existantes, dans un souci de prendre des décisions opérationnelles</i>	<i>12</i>
2. LA MISSION A RECENSÉ PLUS DE 730 DISPOSITIFS, REPRÉSENTANT PLUS DE 92 MD€, AU SEIN DES SECTEURS ÉTUDIÉS.....	12
2.1. Plus de 250 dispositifs nécessitent un approfondissement au regard de leurs effets sur la biodiversité, pour un montant de 37 Md€, dont 20 Md€ sont à revoir en priorité.....	12
2.2. Les moyens publics bénéficiant à l'agriculture, plus de 31 Md€ par an, ne suffisent pas à enrayer la crise de la biodiversité observée sur les terres agricoles, et 26 % d'entre eux doivent faire l'objet d'une révision prioritaire....	13
2.2.1. <i>Des moyens importants, de toute nature, soutiennent un secteur structurellement dépendant du soutien public.....</i>	<i>13</i>
2.2.2. <i>La PAC encourage une évolution des pratiques agricoles encore insuffisante pour enrayer le déclin de la biodiversité.....</i>	<i>18</i>

2.2.3.	<i>L'analyse menée grâce à l'appui des données du ministère de l'agriculture indique que près de 8,3 Md€, soit 26 % des concours au secteur, sont à approfondir en priorité car finançant potentiellement des pratiques dommageables à la biodiversité.....</i>	20
2.3.	<i>Les soutiens en faveur des secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime s'inscrivent dans un modèle économique de secteurs ouverts à la concurrence internationale, dont la prise en compte des enjeux de biodiversité pourrait être renforcée.....</i>	21
2.3.1.	<i>Dans les milieux marins, les pratiques non conditionnées en soutien du transport maritime, de l'aquaculture et de la pêche par arts traïnants sont les plus dommageables pour la biodiversité.....</i>	21
2.3.2.	<i>La mission a recensé plus de 2 Md€ de soutiens publics aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime, sans vision sur les financements apportés par les collectivités</i>	22
2.3.3.	<i>Près de 740 M€ via 18 dispositifs publics de soutien aux filières maritimes concourent au maintien ou au développement d'activités dommageables à la biodiversité.....</i>	24
2.4.	<i>La forêt ne fait pas tant l'objet de dépenses publiques défavorables que de pratiques, publiques et privées, insuffisamment orientées vers la préservation de sa biodiversité</i>	24
2.4.1.	<i>Les dépenses publiques en faveur de la forêt sont réparties entre de nombreux programmes du budget de l'Etat, de quelques fonds européens et régionaux</i>	24
2.4.2.	<i>Les financements de la forêt répondent principalement à la pression du changement climatique, mais ils peuvent néanmoins avoir un effet dommageable sur la biodiversité.....</i>	26
2.5.	<i>Les financements aux énergies, représentant plus de 21 Mds€, produisent des dommages à la biodiversité dans leur composante « production », en matière d'aménagement du territoire.....</i>	27
2.5.1.	<i>Dans le secteur de l'énergie, les dommages causés à la biodiversité relèvent aussi de l'aménagement du territoire.....</i>	27
2.5.2.	<i>Les dépenses publiques en faveur du secteur de l'énergie identifiées par la mission dépassent 21,6 Mds € en 2024 (PLF).....</i>	28
2.5.3.	<i>Les subventions publiques à revoir représentent 68 % des dépenses en faveur du secteur de l'énergie.....</i>	31
2.6.	<i>L'aménagement du territoire, et en particulier la politique du logement, ont été soutenus par la puissance publique</i>	32
2.6.1.	<i>La mission a identifié 34,7 Mds€, via plus de 300 instruments, de soutiens publics susceptibles d'avoir un impact en matière d'artificialisation des sols.....</i>	33
2.6.2.	<i>La mission a identifié 2,7 Md€ de dépenses nécessitant des approfondissements prioritaires au regard des pratiques dommageables à la biodiversité via leur impact sur l'artificialisation des sols, et 9,5 Mds€ de financements dont l'impact sur la biodiversité devrait faire l'objet d'un suivi</i>	35

3. CONSTRUITS POUR DES OBJECTIFS AUTRES QUE LA PRÉSERVATION DE LA BIODIVERSITÉ ET INSCRITS DANS DES SYSTÈMES ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX COMPLEXES, LES MODIFICATIONS DES DISPOSITIFS IDENTIFIÉS PAR LA MISSION NÉCESSITENT UNE VÉRITABLE PLANIFICATION POUR QU'ELLES SOIENT ACCEPTÉES ET MISES EN ŒUVRE PAR LES PARTIES PRENANTES.....	37
3.1. Tout en invitant à améliorer la connaissance des effets sur la biodiversité et en ayant conscience des environnements complexes des secteurs étudiés, la mission préconise de réorienter et de redéfinir les dispositifs insuffisamment conditionnés en matière de biodiversité.....	37
3.2. La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre de la préparation du prochain cycle de la PAC.....	38
3.2.1. <i>La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre de la préparation du prochain cycle de la PAC.....</i>	38
3.3. L'amélioration de la biodiversité en forêt relève avant tout d'une révision des méthodes de gestion forestière, publique et privée, plus que de dispositifs financés et dommageables à la biodiversité	43
3.3.1. <i>La gestion durable est censée être obligatoire pour la forêt publique et privée, avec prise en compte de tous les enjeux de préservation de la biodiversité.....</i>	43
3.3.2. <i>Au regard des faibles moyens concernés et de l'éclatement de la politique publique, les pistes de réflexion invitent à mieux identifier les structures en charge de la forêt pour mieux mobiliser son potentiel favorable à la biodiversité.....</i>	44
3.4. La pêche et le transport maritime, secteurs exposés à la concurrence internationale et soutenus massivement par la puissance publique, peuvent faire l'objet d'un accompagnement pour réduire leurs effets sur la biodiversité ...	45
3.4.1. <i>L'amélioration de la connaissance des soutiens publics aux activités maritimes est indispensable pour suivre et évaluer leurs impacts sur la biodiversité.....</i>	45
3.4.2. <i>La pêche et le transport maritime français s'inscrivent dans un contexte international qui limite les marges de manœuvre à l'échelon national, mais l'ampleur des soutiens publics apportés à ces secteurs offre néanmoins une opportunité pour faire évoluer leurs pratiques.....</i>	46
3.5. Le secteur de l'énergie, tant dans son volet production que pour son volet consommation, présente des marges d'amélioration importantes au regard des moyens qui sont apportés sur ces deux volets	47
3.5.1. <i>Dans le secteur de l'énergie, la mission invite à améliorer la connaissance de l'impact des aides sur la biodiversité.....</i>	47
3.5.2. <i>Propositions relatives aux subventions finançant la production d'énergies dommageables.....</i>	47
3.5.3. <i>Propositions relatives aux soutiens publics en faveur de la consommation d'énergie dommageable à la biodiversité.....</i>	48
3.6. La mise en œuvre de la politique du ZAN et les chantiers sur la politique du logement doivent être des opportunités pour réduire l'artificialisation des sols dans le cadre de l'aménagement du territoire	49
3.6.1. <i>L'amélioration de la connaissance et le suivi de l'impact en termes d'artificialisation des soutiens publics au logement, à la construction et à l'aménagement du territoire reposent sur la mise en place d'indicateurs et</i>	

	<i>de méthodologies transparentes au niveau de tous les acteurs de l'aménagement du territoire.....</i>	<i>49</i>
3.6.2.	<i>Le renforcement de la conditionnalité des aides au logement et des dotations d'aides à l'investissement des collectivités, ainsi que l'adaptation des fiscalités du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire sont essentiels pour atteindre les objectifs du ZAN.....</i>	<i>50</i>
CONCLUSION.....		53

INTRODUCTION

Par courrier du 8 juillet 2024, le ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, le ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, le ministre chargé des Comptes publics et le secrétaire d'État chargé de la mer et de la Biodiversité ont saisi la cheffe du service de l'Inspection générale des finances (IGF), le vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et le chef du service de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) d'une mission visant à identifier les subventions dommageables à la biodiversité et à proposer leur suppression ou réforme progressive à horizon 2030.

La mission IGF/IGEDD signataire du présent rapport se compose :

- ◆ pour l'IGEDD, de M^{me} Virginie Dumoulin et M. Ghislain Gomart, inspecteurs généraux de l'environnement et du développement durable ;
- ◆ pour l'IGF, de M. Pierre Deprost, inspecteur général des finances, de MM. Charles-Henry Glaise, Rémy Slove et Pierre Chamouard, inspecteurs des finances.

Le travail de la mission a été de recenser les moyens publics s'adressant aux secteurs retenus, puis de coter chacune des lignes au regard des pratiques dommageables à la biodiversité qu'elles financent. Ce travail a nécessité d'arrêter une année d'étude, le PLF 2024 pour les moyens, et le périmètre au regard des données disponibles.

Le présent rapport est avant tout un point d'entrée moins étayé que chacune des annexes qui le constituent sur le sujet des moyens publics dommageables à la biodiversité. Pour chaque secteur, la mission a veillé à présenter l'état de la biodiversité et des pressions qu'elle subit. Pour le secteur de l'agriculture, elle a aussi rappelé l'historique et les enjeux relatifs à la politique agricole commune (PAC) afin d'inscrire ses propositions dans un contexte différent des autres secteurs.

1. La mission a recensé les financements publics accordés à des secteurs provoquant des pressions sur la biodiversité

1.1. Le champ d'analyse de la mission s'est restreint aux secteurs générant le plus de pressions sur la biodiversité qui représentent plus de 92 Md€ de moyens publics

1.1.1. La biodiversité et les services qu'elle procure sont soumis à cinq pressions anthropiques, de nature et d'intensité diverses

La biodiversité est définie dans le Code de l'environnement, à l'article L.110-1 :
« On entend par biodiversité, ou diversité biologique, la variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques, ainsi que les complexes écologiques dont ils font partie. Elle comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces, la diversité des écosystèmes ainsi que les interactions entre les organismes vivants. ».

Les scientifiques, notamment la Convention sur la diversité biologique (CDB)², distinguent trois niveaux d'organisation au sein de la biodiversité :

- ◆ la diversité écologique (les écosystèmes) ;
- ◆ la diversité spécifique (les espèces) ;
- ◆ la diversité génétique (les gènes).

Le concept de biodiversité concerne donc les composantes et les variations du monde vivant, ainsi que les interactions au sein et entre chacun de ces trois niveaux d'organisation.

La biodiversité et les services qu'elle procure sont menacés par l'activité humaine. Selon la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), **la biodiversité subit cinq grandes pressions anthropiques** :

- ◆ le changement d'usage des terres (notamment du fait de l'agriculture et de l'artificialisation des sols) et des mers ;
- ◆ l'exploitation directe des organismes (collecte, exploitation forestière, chasse et pêche) ;
- ◆ le changement climatique ;
- ◆ les pollutions ;
- ◆ les espèces exotiques envahissantes (EEE).

S'ajoutent à cela des pressions plus indirectes exercées par des facteurs démographiques et socio-culturels, économiques et technologiques, mais aussi par les conflits et les épidémies.

Les activités humaines dans leur ensemble ont un impact sur la biodiversité. Certains secteurs d'activités ont par leur essence même, davantage d'interrelations avec les milieux naturels : l'agriculture, l'aménagement du territoire, la production énergétique, l'exploitation forestière et les activités marines. Sans qu'il ne s'agisse d'une liste exhaustive, c'est à ceux-là que la mission a plus particulièrement dédié ses investigations.

² La Convention sur la diversité biologique est l'une des trois conventions onusiennes dites de Rio. C'est un traité international juridiquement contraignant qui a trois principaux objectifs : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de la diversité biologique et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.

Compte tenu de la pluralité des pressions et des secteurs auxquels elles s'appliquent, la mesure des conséquences de l'activité humaine sur la biodiversité est un enjeu à part entière. Mesurer l'intensité de la dégradation de la biodiversité provoquée par chacune des activités et le coût économique de cette dégradation, à travers des indicateurs dédiés ou généraux, relève d'un exercice maintes fois réitéré et toujours compliqué. Malgré les difficultés liées à la mesure, l'état dégradé de la biodiversité dans les secteurs étudiés, lui, n'est pas remis en question.

1.1.2. Au sein des cinq secteurs économiques retenus, certaines pratiques renforcent les pressions anthropiques

La lettre de mission invitait à explorer quatre volets : un volet agricole, en s'appuyant sur le plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027, un volet aménagement des territoires, regroupant les sujets transport, logement et activités, un volet énergie et un dernier volet consommation, portant sur les « *comportements en matière d'achats et d'usage de biens et services* ». La mission a traduit ces quatre volets en cinq secteurs prioritaires, avec l'abandon du volet consommation en tant que tel, ce volet englobant des sujets que la mission a considérés comme trop larges à étudier dans le calendrier dans lequel devaient s'inscrire ses travaux.

La mission a étudié les effets de pratiques dommageables et de leurs financements publics dans cinq secteurs : l'agriculture, la forêt, les activités maritimes (pêche, aquaculture et transport), l'aménagement du territoire et l'énergie.

Ces secteurs ont été choisis au regard des pressions qui s'y exercent sur la biodiversité, mais ils ne sauraient résumer à eux seuls l'intégralité des pressions générées par l'activité humaine sur cette dernière. Ainsi, la mission appelle à la vigilance sur les résultats de ses investigations, tant le champ de son travail ne prétend pas être exhaustif.

Dans chacun de ces secteurs, la mission a mené une revue de littérature pour appréhender les atteintes à la biodiversité spécifiques et leurs effets. Elles sont reprises de façon détaillée dans les annexes à ce rapport. Les éléments les plus saillants sont repris au tableau 2.

Rapport

Tableau 2 : Exemples de pratiques/activités renforçant les pressions anthropiques sur la biodiversité au sein des secteurs étudiés par la mission

Pression	Agriculture	Forêt	Aménagement du territoire	Activités maritimes	Énergie
Changement d'usage des sols et des mers	Fragmentation des écosystèmes par l'activité agricole suite à la disparition d'infrastructures écologiques (haies, mares et zones humides, arbres isolés, retournement de prairies permanentes).	N.A.	Destruction et fragmentation d'habitats via l'artificialisation, imperméabilisation des sols	Dégradation des habitats aquatique, de la colonne benthique et des fonds marins via la pêche par arts traïnants ou l'ancrage.	Artificialisation des sols et fragmentation des habitats, perturbation des écosystèmes pour l'éolien en mer.
Surexploitation des ressources et des écosystèmes	Surpâturage, épuisement des sols agricoles, irrigation en période d'étiage.	Prélèvements supérieurs à la capacité de régénération du bois, de la faune et de la flore du milieu forestier.	Collision avec la faune pour les infrastructures de transport, perturbation du cycle de l'eau.	Surexploitation des stocks halieutiques, captures accidentelles, collisions.	Collisions, perturbation du cycle de l'eau et dérangement des espèces.
Changement climatique	Émission de gaz à effet de serre via l'élevage et l'utilisation des fertilisants et des carburants et combustibles fossiles	N.A.	Déstockage de carbone via l'artificialisation.	Émission de gaz à effet de serre par les navires.	
Pollutions	Utilisation d'intrants chimiques, pollution des sols et des eaux par excédents d'azote et de phosphore.	N.A.	Pollution chimique et atmosphérique durant les phases de construction, pollution lumineuse.	Pollution chimique, médicamenteuse et organique en aquaculture, pollution sonore du transport maritime.	Pollution chimique et atmosphérique durant les phases de construction.
Espèces exotiques envahissantes	Transmission de pathogènes dans l'élevage ou en productions végétales	N.A.	Propagation d'espèces invasives le long des infrastructures linéaires (canaux).	Contamination biologique par échappement d'élevage ou décharge des eaux de ballast, transports d'espèces.	N.A.

Source : Mission.

1.1.3. Les secteurs étudiés par la mission représentent plus de 92 Md€ de dépenses publiques, de toute nature, avec un soutien parfois essentiel à la viabilité économique de l'activité, comme pour l'agriculture et la pêche

La lettre de mission invitait à explorer les différentes catégories d'aides, avec leurs effets directs et également indirects. Pour mener ce travail, **la mission a engagé un recensement de l'ensemble des moyens publics : crédits budgétaires, dépenses fiscales, taxes affectées, fonds européens, dépenses des collectivités territoriales et des opérateurs, financements interprofessionnels par taxes affectées par exemple.**

La mission a toutefois rencontré des limites techniques dans l'accès à certaines données financières. Ce fut particulièrement le cas pour les collectivités territoriales où l'absence de bases de données consolidées n'a pas permis de mener un travail exhaustif sur ce champ de la dépense publique. La mission invite donc à initier un travail de fond afin d'améliorer la connaissance de la nature de ces dépenses.

Ainsi, la mission a recensé au total, plus de 92 Mds€ de financements publics pour les secteurs étudiés (cf. tableau 3 et tableau 4).

Tableau 3 : Répartition des financements publics recensés par la mission par secteur, 2024

Secteurs	Financements (M€)
Agriculture	31 430,0
Forêt	2 293,1
Affaires maritimes (pêche et transport)	2 419,8
Aménagement des territoires	34 745,1
Énergies	21 615,3
Total	92 503,3

Source : Mission.

Tableau 4 : Répartition des financements publics recensés par la mission par source, 2024

Source de financement	Financements (M€)
Fonds européens	10 482,5
Dépenses budgétaires	40 689,2
Dépenses fiscales	26 074,1
Taxes affectées	1 041,6
Financements par les collectivités locales*	327,8
Dépenses des opérateurs	8 987,0
Taxes affectées	4 901,1
Total	92 503,3

** Chiffres non exhaustifs.*

Source : Mission.

Parmi ces secteurs, la mission relève que l'agriculture et la pêche, et dans une moindre mesure la sylviculture, connaissent une situation économique particulière car les soutiens publics y sont essentiels à la viabilité du modèle économique.

En conséquence, toute modification sur la nature et le volume d'aides adressés à ces secteurs a donc des conséquences sur les résultats en matière de politique économique et sociale. La concurrence internationale à laquelle les acteurs de ces deux secteurs sont confrontés sont des éléments précisés dans les annexes dédiées, et qui sont pris en compte dans les recommandations de la mission.

L'analyse par source de financement permet de mettre en perspective les propositions sur chacun des secteurs. Les autorités à mobiliser, et les calendriers envisageables, dépendent des sources de financement. De même, les enjeux relatifs au cadre fiscal dans lequel les secteurs ont construit leurs modèles économiques est un paramètre de complexité que la mission a pris en compte dans l'intégration des enjeux relatifs à la biodiversité. Enfin, le chiffrage des enjeux fiscaux est inégal, entre ce qui est considéré comme une dépense fiscale, et ce qui relève du droit fiscal commun³.

1.2. La mission s'est attachée à recenser les moyens publics susceptibles d'encourager ou de permettre le maintien de pratiques dommageables à la biodiversité

1.2.1. L'absence de dispositifs directement dommageables à la biodiversité invite à élargir le champ de l'analyse

La mission n'a identifié qu'un nombre réduit de dispositifs ayant été construits avec un effet directement dommageable sur la biodiversité. Ainsi, par exemple, les moyens ayant existé par le passé pour faciliter l'achat de produits phytosanitaires ne sont plus d'actualité. Les pratiques en matière d'aménagement du territoire, et plus particulièrement d'artificialisation des sols, ont fait l'objet de mesures de correction, en particulier avec la loi « ZAN »⁴, zéro artificialisation nette, du 20 juillet 2023. Un autre exemple de la complexité d'analyse peut être illustré par les activités des fédérations de chasseurs.

Encadré 1 : Les fédérations de chasseurs en France

Les fédérations de chasseurs sont des associations représentant les chasseurs, investies de missions de service public (art L. 421-5 et R.421-39 du code de l'environnement) pour l'organisation et l'encadrement de la chasse. Elles sont structurées en 94 fédérations départementales, 13 régionales et une fédération nationale.

Le financement des fédérations

L'exercice des missions de service public réalisées par les fédérations de chasseurs sont majoritairement financées par les cotisations obligatoires versées par les chasseurs aux fédérations. A ces cotisations obligatoires s'ajoutent les redevances cynégétiques, contributions financières nécessaires pour obtenir ou renouveler un permis de chasser, ainsi que le droit de timbre. Le droit de timbre et les redevances cynégétiques financent à hauteur de 50 M€ l'OFB par le biais des agences de l'eau, organisme verseur, et constituent à ce titre ses premiers financeurs privés.

Néanmoins, la réforme du financement de la chasse intervenue en 2019 a conduit à un manque à gagner de l'ordre de 21,2 M€ compensé en totalité par l'Etat, qui a versé en sus en 2021 600 000 euros aux fédérations. De plus, l'OFB contribue au Fonds Biodiversité qui finance les actions en faveur de la biodiversité des fédérations de chasseurs à hauteur de 10 M€ par an. Les fédérations de chasseurs bénéficient par ailleurs de subventions versées par les collectivités territoriales, principalement les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie et Nouvelle-Aquitaine. Il peut également arriver – comme cela s'est produit en 2022 pour compenser les surcoûts des dégâts de grand gibier – que l'Etat verse 18,6 M€ au profit des fédérations de chasseurs. Le secteur de la chasse bénéficie donc toujours d'aides publiques.

³ Les dépenses fiscales s'analysent comme « des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français ». Toute mesure impliquant une perte de recettes pour le budget de l'État n'est donc pas une dépense fiscale. Voies et moyens, PLF 2025.

⁴ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

Les missions de service public

Parmi les principales missions auxquelles contribuent les chasseurs figurent :

- la protection et la gestion de la faune sauvage ;
- la préparation à l'examen du permis de chasser ;
- la contribution à la prévention du braconnage et du trafic des espèces protégées ;
- « *garantir l'exercice d'une chasse durable* », avec parmi les actions de contrôle prioritaires, le respect des règles relatives aux espèces soumises à gestion adaptative (quotas, déclaration de prélèvement) en matière de biodiversité ;
- les actions de prévention des dégâts de gibier et l'indemnisation des dégâts de grand gibier ;
- la surveillance des dangers sanitaires impliquant le gibier, avec un objectif de maintenir les programmes de surveillance (réseau SAGIR) ;
- les actions concourant à la reconquête de la biodiversité.

Dans un rapport de 2023, la Cour des comptes relevait que le contrôle de l'Etat sur le respect des missions des fédérations de chasseurs était insuffisant, notamment dû à l'absence de moyens et du manque de documentation, pourtant obligatoire, produite de la part des fédérations. Elle recommande notamment qu'une évaluation approfondie des projets financés par le fonds biodiversité depuis 2020 soit réalisée et que des exigences applicables aux projets inscrits dans les opérations collectives dudit fonds soient définies.

En conclusion la mission constate, comme pour beaucoup d'activités examinées dans le cadre de ce rapport, que la classification de la dommageabilité des aides publiques versées au secteur de la chasse n'est pas simple.

Source : Mission, Cour des comptes.

Dans le domaine de l'énergie, les nombreux dispositifs de soutien à la consommation de carburant ont des effets sur le climat, et donc sur la biodiversité mais dans une causalité moins directe que celle de l'artificialisation des sols issue de la construction d'une centrale nucléaire ou d'un champ d'éoliennes sur une ancienne prairie.

La mission a donc identifié dans son recensement, secteur par secteur, toutes les dépenses qui étaient susceptibles de contribuer au maintien, inciter ou développer des pratiques dommageables pour la biodiversité. Cette approche élargit le champ de la mission, en reprenant les cinq pressions évoquées précédemment et en faisant le lien entre des dépenses publiques et des pratiques pouvant être portées par des acteurs publics ou privés.

1.2.2. La définition d'un scénario contrefactuel est un préalable au chiffrage des moyens publics finançant des pratiques dommageables à la biodiversité

Le travail d'évaluation des dommages à la biodiversité nécessite une réflexion sur le scénario contrefactuel, pris en référence pour définir le caractère *dommageable* ou non d'une subvention. Un scénario contrefactuel est, par principe, une situation hypothétique qui explore ce qui se serait passé si un événement différent avait eu lieu dans le passé.

Ce scénario consiste généralement à considérer la situation sans intervention publique par rapport à celle résultant de l'attribution de subvention : cette définition a été retenue par le CGAAER.

Un scénario contrefactuel peut également se définir en comparaison à une ambition ou à une stratégie future possible par rapport à une politique mise en place. Il s'agit alors de comparer les aides actuelles avec leur capacité à atteindre les objectifs définis par les politiques publiques existantes, par exemple dans le cas de ce rapport, l'atteinte des objectifs de la Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB). C'est cette définition supplémentaire qui est également retenue par l'IGF et l'IGEDD.

En effet, des pratiques dont le développement est privilégié ou encouragé peuvent amoindrir des effets sur la biodiversité sans pour autant les supprimer intégralement, améliorant ainsi la situation par rapport à une absence d'aide, mais de façon insuffisante pour atteindre un objectif de restauration. C'est le cas par exemple, en matière d'aménagement du territoire, pour la construction sur des sols déjà artificialisés, considérée comme moins impactante pour la biodiversité que la construction sur des sols non artificialisés.

Il est également parfois difficile de s'appuyer sur des études permettant de définir un scénario contrefactuel sans intervention publique, eu égard à la complexité des secteurs examinés dans lesquels les interventions et les financements publics sont nombreux, complexes et inter-reliés. Les conséquences sur la biodiversité de scénarios contrefactuels d'absence totale d'aides publiques ne peuvent être que des hypothèses, allant d'une intensification forte des pratiques dommageables et d'une disparition des activités très favorable à la biodiversité en passant par une diminution, voire la disparition des pratiques dommageables par manque de moyens financiers disponibles chez les acteurs non aidés.

Les scénarios contrefactuels retenus dépendent donc des secteurs étudiés et sont précisés au sein de chaque annexe.

La définition de scénarios contrefactuels différents a conduit à une évaluation différente du caractère dommageable pour la biodiversité des soutiens recensés par les inspections et a conduit aux chiffrages de l'IGF et l'IGEDD de ce rapport.

1.2.3. L'existence de données suffisamment précises sur les effets sur la biodiversité ou le montant des soutiens publics est un prérequis difficile à atteindre dans tous les secteurs et pour toutes les sources de financement

Une des difficultés inhérentes à la mesure de la dégradation de la biodiversité réside dans son caractère multiple. Il n'existe pas de mesure unique de la dégradation de la biodiversité permettant de mettre en lumière et quantifier les actions néfastes à la biodiversité. De nombreux travaux existent, prenant le parti d'évaluer l'une des pressions sur la biodiversité, ou l'état de la biodiversité dans un périmètre circonscrit. Il faut donc avoir recours à de multiples outils pour couvrir l'ensemble de la biodiversité.

L'une des difficultés rencontrées par la mission relève de la caractérisation de l'ampleur du dommage qui est causé à la biodiversité. La plupart des pratiques humaines sont dommageables à la biodiversité, mais leur soutenabilité est néanmoins possible à définir et à mettre en place. C'est donc la quantification de « *l'intensité* » du dommage provoqué par une pratique qui aurait pu permettre une quantification précise de la part dommageable. Cette quantification s'avère malheureusement impossible au sein d'une pratique elle-même (à quel moment une pratique entraîne-t-elle l'effondrement d'un écosystème ?), mais en raison également des effets cumulés des pratiques entre elles. Le dommage n'en reste pas moins attribuable à une action et *a fortiori* à un financement public en particulier.

Le lien direct, voire même indirect, entre le financement et l'action financée s'avère par ailleurs inégal selon les périmètres. Les résultats issus des annexes sectorielles sont donc largement perfectibles, notamment dans le niveau de détail des informations qu'ils proposent et dont les missionnés ont pu disposer.

Par ailleurs, des difficultés en matière de chiffrage du montant des soutiens publics à certaines pratiques ont été identifiées par la mission.

Indiquées dans la lettre de mission, les dépenses des collectivités territoriales sont demeurées une difficulté de la mission. Si l'établissement d'un Budget Vert fait désormais l'objet d'une obligation des collectivités territoriales, ce dernier est encore en cours d'élaboration, tant dans ses modalités de construction que dans la réalisation de son premier exercice⁵. Par ailleurs, ce budget vert ne portera que sur les dépenses d'investissement. Au-delà de cet exercice en cours d'élaboration, la mission n'a pas pu mener de travail consolidé sur ces dépenses en l'absence de données en la matière. Quand elle a estimé utile de les mentionner, la mission a pu illustrer certains dispositifs locaux dans les secteurs étudiés.

Par ailleurs, la mission a été confrontée pour certains dispositifs de soutien public recensés, notamment de nature législative ou réglementaire, à une absence de chiffrage, qui n'a pas permis de les comptabiliser dans les montants retenus.

1.3. A partir de travaux existants, la mission a construit des cotations permettant d'identifier les dispositifs pouvant être améliorés pour préserver la biodiversité

1.3.1. De nombreux travaux se sont déjà penchés sur les effets sur la biodiversité des pratiques et des moyens qui les financent

En 2003, l'OCDE a publié un rapport sur les subventions dommageables à l'environnement. Si le champ est plus large que la seule biodiversité, le rapport ouvre le champ d'une analyse qui n'a cessé d'être précisée par la suite.

Le rapport « Les aides publiques dommageables à la biodiversité » du Conseil d'analyse stratégique (CAS) de 2012, rédigé par un groupe de travail présidé par Guillaume Sainteny, a notamment identifié les difficultés à relier aide publique et biodiversité, ces liens pouvant être indirects ou ambivalents. En méthode, le rapport Sainteny a procédé par étapes, en définissant son approche, rappelant les pressions puis en faisant la liste des aides publiques dommageables par pression, et ce avec la documentation disponible, en particulier la documentation budgétaire. La situation contrefactuelle retenue est celle d'une absence d'aide publique.

L'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dispose que le Gouvernement remet au Parlement, en annexe au projet de loi de finances (PLF), **un rapport sur « l'impact environnemental du budget », dit le « budget vert »**. En méthode, le « *budget vert* » analyse et cote les crédits budgétaires, les taxes affectées plafonnées et les dépenses fiscales du budget de l'État en se fondant sur la nomenclature de présentation de ce dernier par destination à l'action et à la sous-action, architecture instaurée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La cotation se fait selon six objectifs environnementaux, dont **un portant sur la biodiversité, qui est le moins documenté** selon le groupe de travail à l'origine de cette typologie.

⁵ La première budgétisation selon l'axe biodiversité étant prévue sur l'exécution de l'exercice 2025.

En 2021 et 2022, des travaux ont été menés au sein du groupe de travail (GT) « *Biodiversité et économie* »⁶ de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB)⁷ pour élaborer **un indicateur intitulé « dépenses de l'État défavorables à la biodiversité », dont le contrefactuel est plus ambitieux que celui du Budget vert et qui est plus complet budgétairement**. A la date du présent rapport, ces travaux n'ont pas été rendus publics.

Ces travaux décomposent l'impact des dépenses publiques sur la biodiversité suivant les pressions majeures qui s'exercent sur elle. Pour cela, une analyse complète du budget tel que programmé pour l'année 2022 dans le cadre du projet de loi de finances a été réalisée. Ce panorama, comme pour le « *budget vert* », est toutefois partiel, car il ne rend compte que de l'impact des pratiques financées par l'État. Les aides européennes de la politique agricole commune (PAC) ont cependant été analysées.

Cette évaluation s'appuie sur la littérature scientifique relative aux principaux secteurs économiques générant des impacts directs sur la biodiversité. Elle a été établie lors de la construction de cette méthodologie, et devra être complétée en cas de renouvellement de l'exercice.

Cette méthode ressemble en partie à celle du budget vert, en s'appliquant à l'ensemble des cinq pressions. **Néanmoins, sa démarche vise à identifier les subventions dommageables dans l'absolu, et non par rapport à une absence de subventions, situation définie comme le contrefactuel du budget vert**. De plus, la cotation est aussi appréciée par rapport à une cible (comportement favorable à la biodiversité) : toute subvention susceptible de soutenir une pratique plus impactante que la cible, dès lors que celle-ci a pu être définie, est qualifiée de défavorable. **L'IGEDD et l'IGF ont utilisé cette étude dont le périmètre et la méthodologie correspondent au cadre de la mission**.

Sur un périmètre différent, l'*Institute for climate economics* (I4CE) a publié en septembre 2024 un rapport sur les financements publics du système alimentaire français et leur contribution à la transition écologique (cf. annexe agriculture). Les subventions y sont analysées au regard de leur alignement sur les stratégies nationales en faveur du climat et de l'environnement.

Par ailleurs, sur des périmètres plus restreints sectoriellement, ou plus large concernant les atteintes à l'environnement, **des organisations non gouvernementales (ONG) ont également produit des études ciblées**⁸. Les méthodes utilisées par les ONG ont également leurs limites : difficile quantification des effets sur la biodiversité selon les pressions, niveau de détail des dépenses publiques, répartition fine entre les acteurs des dispositifs financés ou même acteurs concernés par les mesures identifiées. De plus, nombre de ces analyses n'inscrivent pas les dispositifs visés dans l'ensemble des politiques publiques auxquelles ils répondent. Néanmoins, elles ont le mérite d'interroger les pouvoirs publics sur les conséquences des politiques publiques sur la biodiversité, et de donner une évaluation des voies et moyens à la disposition des décideurs pour réorienter les pratiques.

⁶ Le groupe de travail « Biodiversité et économie » de l'ONB est piloté, depuis sa création en 2019, par la Chaire comptabilité écologique de la Fondation AgroParisTech.

⁷ L'Observatoire national de la biodiversité (ONB) est un dispositif partenarial piloté et animé par l'Office français de la biodiversité. Il est l'un des services composant le système d'information sur la biodiversité.

⁸ Étude « *Can your money do better ?* » du WWF, parue en mai 2024, portant sur les subventions dommageables à la biodiversité via les fonds européens ; chiffrage des dépenses néfastes pour le climat et l'environnement du Réseau Action Climat, qui s'appuie sur les travaux du budget vert et de I4CE

1.3.2. Dans le périmètre traité par la mission, la démarche retenue se veut la plus opérationnelle possible

La démarche retenue dans la mission IGF/IGEDD de 2022, dont l'objectif portait sur le financement de la SNB 2030, s'inscrivait dans une recherche de financement, et a formulé une proposition visant à réallouer une partie des subventions identifiées comme dommageables vers la SNB.

La présente mission distingue trois dimensions à considérer pour définir la notion d'aide dommageable. La notion d'impact direct et indirect sur la biodiversité d'un dispositif relève de conséquences différentes selon les secteurs étudiés. De même, compte tenu des échelles géographiques et du pas de temps propre à chaque secteur, les détails et la doctrine retenue ne peuvent pas être homogènes.

A titre d'illustration, une pratique agricole, ancrée dans un modèle économique depuis des dizaines d'années, ne peut être abandonnée aussi rapidement qu'un projet d'aménagement de construction de logement rendu économiquement intéressant par une mesure de nature fiscale.

La mission illustre les difficultés rencontrées pour chacun de ces aspects :

- ◆ **exemple d'effet direct d'une subvention** : la subvention a un impact immédiat et concret qui porte atteinte à la biodiversité et est directement lié à l'existence de l'aide financière, même si tel n'est pas son objectif de fond. C'est le cas du financement sur fonds publics d'un projet routier conduisant à l'artificialisation de sols ou au défrichement de parcelles boisées. Dans le cas de la construction d'une piste cyclable, si elle a un effet positif indéniable sur la pollution de l'air, la baisse des émissions de GES et la santé de ses utilisateurs, elle peut toutefois constituer une atteinte directe à la biodiversité *via* l'artificialisation créée ;
- ◆ **exemple d'effets indirects d'une subvention** : l'impact de la subvention est plus diffus en ce qu'il fait partie d'une chaîne de conséquences : le projet routier cité à l'alinéa précédent peut induire une augmentation des émissions de gaz à effet de serre par le trafic qu'il génère une fois mis en service : il s'agit d'un effet indirect de son financement. Ou encore, le soutien à la filière biocarburant peut encourager indirectement une intensification des pratiques agricoles dans les exploitations auprès desquelles elle s'approvisionne ;
- ◆ **le pas de temps** : les conséquences peuvent se matérialiser immédiatement ou au cours du temps. L'exemple de la pollution des sols ou le développement des capacités de pêche qui dépassent les vitesses de régénération des stocks invitent à s'interroger sur les populations concernées qui subissent le dommage « *qui subit le dommage / au sein de la même génération / générations d'après ?* » ;
- ◆ **à quelle échelle** : du très local (construire une route) au plus global (le changement climatique).

La lettre de mission mentionne l'étude du champ de la consommation. Ce champ n'a pas fait l'objet d'un travail dédié compte tenu de l'ampleur de la tâche et du calendrier de sortie du rapport. Les dispositifs qui ont pu être identifiés au cours de la mission sont mentionnés, mais cela ne s'inscrit aucunement dans une démarche exhaustive.

Une intervention publique peut avoir un effet sur les prix de produits ou services consommés, et donc un effet indirect massif sur la biodiversité, en incitant ou désincitant à la consommation de produits ou services avec un impact négatif sur la biodiversité. Les nombreuses subventions de soutien économique peuvent se traduire par une distorsion de prix. C'est notamment le cas du secteur de l'alimentaire, où les prix à la consommation sont construits à partir de modèles économiques intégrant des subventions publiques.

La principale difficulté pour la mission et pour les acteurs qui se sont penchés sur le sujet est de définir à partir de quel seuil, un modèle économique et les subventions qu'il reçoit devient lui-même dommageable pour la biodiversité.

1.3.3. Une méthode qui s'appuie sur la littérature et les données existantes, dans un souci de prendre des décisions opérationnelles

Une abondante littérature scientifique s'est déjà penchée sur les effets sur la biodiversité des différentes pratiques ou activités exercées. Les moyens publics qui concourent à leur maintien ou leur développement sont alors l'objet d'une analyse dans le cadre du présent rapport. En fonction de leur impact et du caractère incitatif, ou désincitatif, des financements à ces pratiques ou activités, la mission statue ensuite sur leur caractère « *dommageable* » ou non.

Au regard du calendrier et des secteurs étudiés, la mission a retenu une méthodologie mixte pour ses analyses. Pour chacun des secteurs étudiés, les missionnés s'appuient sur les données, notamment budgétaires, à disposition et les méthodes déjà élaborées, par des missions précédentes, des organismes publics de référence ou encore des organisations non gouvernementales spécialisées. Les travaux du Budget Vert, et l'approche par la nomenclature existante du Budget de l'Etat, ont structuré le niveau de granularité de la mission.

En résumé, sur chacun des secteurs retenus, la mission a mené un travail de recensement des dispositifs publics finançant le secteur. Puis, en s'appuyant sur les travaux existants, notamment de l'ONB et du Budget Vert, elle a mené une cotation de chacune des lignes pour en extraire celles qui doivent faire l'objet d'un « *approfondissement prioritaire* » au regard des pratiques qu'elles financent, celles qui peuvent faire l'objet d'un « *approfondissement* » et celle qui sont « *non dommageable* » à la biodiversité. Les lignes identifiées comme nécessitant un « *approfondissement prioritaire* » peuvent être assimilées aux lignes « *défavorables* » du Budget Vert.

2. La mission a recensé plus de 730 dispositifs, représentant plus de 92 Md€, au sein des secteurs étudiés

2.1. Plus de 250 dispositifs nécessitent un approfondissement au regard de leurs effets sur la biodiversité, pour un montant de 37 Md€, dont 20 Md€ sont à revoir en priorité

Dans son recensement, l'analyse dispositif par dispositif a permis de recenser ceux qui pouvaient faire l'objet d'amélioration relativement à leurs effets sur la biodiversité. Ces dispositifs sont de natures diverses, et relèvent de compétences nationale et européenne. Leurs montants sont très variables.

Tableau 5 : Récapitulatif des dispositifs recensés

Secteurs	Dispositifs recensés	Dispositifs à améliorer	% à améliorer
Agriculture	248	87	35%
Forêt	50	3	6%
Affaires maritimes	43	18	42%
Aménagement	302	105	35%
Énergie	95	39	41%
Total	738	252	34 %

Source : Mission.

Rapport

Par ailleurs, dans son exercice de cotation, la mission a tenté de classer les dispositifs devant faire l'objet d'une révision en deux catégories, celles devant être revues en priorité et les autres. Derrière cette catégorie « *moins prioritaire* » peuvent se lire différentes raisons, avec notamment l'accès difficile à des données précises ou des enjeux de dommageabilité à la biodiversité moins directs.

Ainsi, le recensement total des montants concernés est retranscrit dans le tableau 6 ci-dessous.

Tableau 6 : Récapitulatif des moyens et dispositifs identifiés

Secteurs	Moyens (M€)	# Dispositifs	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)	# Dispositifs à améliorer
Agriculture	31 430,0	248	8 265,2	517,1	87
Forêt	2 293,1	50	122,7	-	3
Affaires maritimes	2 419,8	43	737,9	49,2	18
Aménagement	34 745,1	302	2 685,7	9 585,1	105
Énergie	21 615,3	95	8 386,8	6 357,8	39
Total - IGF IGEDD	92 503,3	738	20 198,2	16 509,2	252

Source : Mission.

Les secteurs de l'agriculture et de l'aménagement du territoire représentent à eux deux 71,5 % des 92 Md€ de financements en montants (et 63 % des financements à revoir en priorité⁹) et 28 % des dispositifs à revoir (192 sur 738).

L'analyse par secteur permet de mieux appréhender ces résultats agrégés et les enjeux relatifs aux contraintes, économiques, sociales et politiques, inhérentes à chacun d'entre eux.

2.2. Les moyens publics bénéficiant à l'agriculture, plus de 31 Md€ par an, ne suffisent pas à enrayer la crise de la biodiversité observée sur les terres agricoles, et 26 % d'entre eux doivent faire l'objet d'une révision prioritaire

2.2.1. Des moyens importants, de toute nature, soutiennent un secteur structurellement dépendant du soutien public

2.2.1.1. Les fonds européens, via la politique agricole commune (PAC), représentent 9,3 Md€ par an versés au secteur

Au cœur du modèle économique de l'agriculture européenne, la politique agricole commune (PAC) représente des moyens sans commune mesure en faveur des agriculteurs. En France, les aides de la PAC constituent 74 % du revenu agricole¹⁰ sur la période 2010-2022. Le degré de dépendance aux subventions diffère selon les productions, avec des écarts importants entre les orientations bovins viande et bovins lait par exemple (l'annexe dédiée au secteur détaille ces éléments).

⁹ (8 595+2 686) / 20 628.

¹⁰ Défini dans le cadre de ce rapport comme le revenu courant avant impôt par unité de travail non salariée (RCAI/UTANS)

Le plan stratégique national (PSN) détaille la programmation financière des dispositifs du 1^{er} pilier de la PAC (financé par le Fonds européen agricole de garantie - FEAGA) à destination de la France métropolitaine sur la période 2023-2027¹¹, pour un montant total de 34,9 Md€ de subventions, soit un montant annuel moyen de 7,0 Md€. Il comporte trois types de mesures :

- ♦ **les aides découplées** à hauteur de 5,7 Md€ par an en moyenne, qui sont des aides dont le montant ne dépend ni de la quantité produite ni du type de production. Elles sont versées par hectare ;
- ♦ **les aides couplées à la production** à hauteur de 1,0 Md€ par an en moyenne soutiennent des exploitations en fonction du type de production. Elles sont versées à l'hectare pour soutenir des productions végétales spécifiques ou par animal ;
- ♦ **les interventions sectorielles**, à hauteur de 271 M€ par an en moyenne, sont des aides financières, à destination de producteurs ou d'organisations de producteurs (OP), mises en œuvre par l'intermédiaire de programmes opérationnels ou de programmes nationaux dédiés à des filières ou à des problématiques.

Concernant les DROM, la programmation financière du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) constitue l'outil de mise en œuvre des aides du 1^{er} pilier à destination des DROM. Il n'est pas couvert par le PSN. Ces financements issus du FEAGA atteignent un montant annuel de 278,4 M€, complétés par un financement national, *via* le programme 149, à hauteur de 60M€ en 2024, pour un total de 321,3 M€. Le POSEI comporte deux types de mesures :

- ♦ les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL), d'un montant de 294 M€ en 2024, qui regroupent des mesures transversales d'assistance technique et d'animation de filières, des aides à la filière banane, des aides à la filière canne, sucre et rhum, des aides aux productions végétales de diversification et des aides aux productions animales ;
- ♦ le régime spécial d'approvisionnement qui consiste essentiellement en une aide à l'importation de céréales et autres produits agricoles destinés à l'alimentation humaine et à l'alimentation animale, à hauteur de 26,9 M€ en montant annuel moyen.

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) finance le « second pilier » de la PAC. Depuis 2023, le FEADER est détaillé conjointement avec le FEAGA dans le cadre du plan stratégique national (PSN). Le FEADER finance cinq types de mesures :

- ♦ **l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)** pour 717 M€ en moyenne de l'UE pour une aide au maintien de l'activité en zones défavorisées en raison de leurs caractéristiques naturelles et/ou socio-économiques ;
- ♦ **l'aide à la conversion à l'agriculture biologique** pour 197 M€ en moyenne de l'UE. Elle soutient, sur tout le territoire national, la conversion d'exploitations à l'agriculture biologique et, dans les DROM, le maintien ;
- ♦ **les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** pour 240 M€ en moyenne de l'UE pour accompagner les exploitations agricoles engagées dans des pratiques à haute performance environnementale, ou à les soutenir dans le maintien des espèces animales et végétales menacées de disparition ou encore dans l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles ;
- ♦ **des mesures d'aménagement rural et de soutien aux investissements** pour 375 M€ en moyenne ;
- ♦ **des mesures diverses** pour 482 M€ en moyenne de l'UE, qui comprennent des aides à l'installation et à la création d'entreprise, des aides liées à la gestion des risques ainsi que le financement d'actions de coopération et d'assistance technique.

¹¹ Une planification indicative est réalisée pour l'année 2028, qui sera une année de chevauchement avec la prochaine programmation.

L'ensemble des aides PAC du premier pilier sous PSN, les paiements annuels du second pilier, ainsi que le POSEI (voir *infra*) et les aides à la restructuration et à la reconversion du vignoble sont soumises à la conditionnalité, à savoir le respect des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG), issu du corpus de textes européens en vigueur, et d'un ensemble de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)¹².

En France, la dépendance aux subventions agricoles est forte, avec 90 % des exploitations petites, moyennes et grandes qui bénéficient d'une subvention représentant en moyenne 21 % des recettes et près de la moitié des exploitations qui auraient un résultat courant avant impôts par unité de travail annuel non salarié négatif sans les aides. Les subventions jouent un rôle plus ou moins important dans la formation du revenu agricole. En moyenne nationale, toutes Otx confondues, les subventions d'exploitation, entendues comme les aides directes de la politique agricole commune (PAC), ont représenté 74 % du revenu agricole sur la période 2010-2022.

2.2.1.2. La mission a recensé 22,3 Md€ de soutiens nationaux, composés de crédits budgétaires de l'État, de dépenses fiscales, de soutien au système de retraite et de financements des collectivités

Le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt » est le support budgétaire principal de l'intervention de l'État dans le domaine agricole. En retirant les principales dépenses à destination de la filière forêt bois¹³, les crédits de paiement prévus dans le projet de loi de finances 2025 atteignent 1 959 M€ pour 2 066 M€ en 2024.

Au-delà du programme 149, six autres programmes budgétaires portent des dépenses qui constituent des subventions indirectes au secteur agricole¹⁴, pour un total atteignant 3,9 Md€ en 2024 :

- ◆ le programme 206 « *sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* » finance les actions en faveur de la santé, de la qualité et de la protection des végétaux, de la santé, de la protection et du bien-être des animaux, de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation, de la qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire, de la planification écologique. Le programme était doté de 905 M€ en 2024, dont 306 M€ de crédits d'intervention ;
- ◆ les programmes 142 et 143 financent respectivement l'enseignement supérieur et la recherche agricoles d'une part et l'enseignement technique agricole d'autre part pour un total de 2,1 Md€ en 2024 ;
- ◆ le programme 215, doté de 697 M€ en 2024 porte pour l'essentiel les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et une partie de ces mêmes dépenses pour les services déconcentrés.

¹² 9 BCAE : 1 Obligation du maintien des prairies permanentes, 2 Protection des zones humides et des tourbières, 3 Interdiction de brûlage, 4 Bandes tampons le long des cours d'eau, 5 Gestion du labour réduisant les risques de dégradation des sols, 6 Interdiction de sols nus durant les périodes sensibles, 7 Rotation des cultures, 8 Maintien des éléments du paysage, 9 Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes dans les sites Natura 2000.

¹³ L'action 26 « gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » et les sous actions 29-06 à 29-10 de l'action 29 « planification écologique » (dont notamment la sous-action 29-06 « Soutien au renouvellement forestier ») sont les principaux supports des crédits budgétaires à destination de la filière forêt bois dans le programme 149 pour les projets de loi de finance 2024 et 2025.

¹⁴ Hors compensation des allègements de charge pour la main d'œuvre saisonnière, portée par le programme 381.

Rapport

- ♦ Le programme 775 « développement et transfert en agriculture », doté de 63 M€ en 2024, finance les programmes de développement agricole et rural du réseau des chambres d'agriculture, les programmes des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), des programmes visant à favoriser le progrès génétique animal, des appels à projet régionaux relatifs à l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)¹⁵ et des appels à projet nationaux visant à développer la transversalité supra régionale inter organismes de développement ;
- ♦ Le programme 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture », doté de 78 M€ en 2024, finance des programmes et projets de recherche, développement et innovation visant à favoriser le passage à l'échelle des transitions en agriculture.

Les **dépenses fiscales** constituent la troisième modalité la plus importante des concours publics nationaux à l'agriculture, avec 31 dispositifs pour un total de 2 152 M€ en 2024.

Ces dépenses fiscales sont réparties entre :

- ♦ des dépenses pour réduire les coûts des consommations intermédiaires ;
- ♦ des dépenses pour soutenir les revenus ;
- ♦ des dépenses pour réduire les coûts induits par le foncier agricole.

Le détail et la nature de chacune de ces dépenses fiscales sont présentés dans l'annexe II dédiée.

Les exploitants et salariés du secteur agricole bénéficient **d'allègements de charges sociales** spécifiques. Il existe en effet deux régimes de sécurité sociale dans le domaine agricole, celui des exploitants et celui des salariés agricoles. Leurs branches maladies sont intégrées dans les comptes des branches maladie de l'ensemble des régimes de base. A ce titre, les allègements de charges sociales dont bénéficient le secteur agricole se chiffrent à 2 593 M€ en 2024¹⁶.

Le **déficit de recette des deux régimes de retraite** du secteur est compensé par des transferts depuis les autres régimes à hauteur de 6 Md€ en 2023, dont 3 Md€ pour le régime des salariés agricoles et 2,9 Md€ pour le régime des exploitants agricoles.

Dans le cadre de la PAC 2023-2027, les Régions sont gestionnaires des crédits des mesures non surfaciques du FEADER. À ce titre la programmation financière du PSN prévoit des dépenses pour un total sur cinq ans de 2,2 Md€, dont 1,9 M€ en contrepartie de financements européens, et 343 M€ abondés volontairement (financement dit « *top up* »).

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture atteignent 31 Md€ en 2024, dont 28 % pour les financements européens.

¹⁵ Les GIEE sont des collectifs d'agriculteurs reconnus par l'État et qui s'engagent dans un projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques en visant la « triple performance » économique, environnementale et sociale. Plus de 12 000 exploitations étaient engagées dans un GIEE en 2021 (source MASA).

¹⁶ Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024, rapport provisoire, page 106.

Rapport

Tableau 7 : Dépenses publiques en faveur de l'agriculture (M€)

Financements	Financement (M€)
Fonds européens	9 272
FEAGA	7 306
à destination de la France métropolitaine	6 986
POSEI	278
FEADER	2 008
Dépenses budgétaires (hors compensations des dépenses sociales)	5 619
P 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	443
P 143 Enseignement et technique agricole	1 696
P 149 Compétitivité et à la durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (hors compensation des dépenses sociales et transferts aux collectivités)	1 811
P 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	905
P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	697
P 775 Développement et transfert en agriculture	68
P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	78
Dépenses fiscales	2 152
Dépenses sociales	466
Financements par les collectivités locales	339
Transferts et taxes affectées au profit des régimes de retraite des exploitants agricoles	8 912
Taxes affectées (hors régime de retraite des exploitants agricoles)	4 891
Total	31 430
dont aides au revenu et à l'investissement pour les agriculteurs	18 777
dont enseignement, recherche, développement, innovation, interventions du programme 206 hors indemnisation des éleveurs et mise en œuvre programmes 149 et 206	3 741
dont dépenses en faveur des retraites des agriculteurs	8 912

Source : Mission.

2.2.2. La PAC encourage une évolution des pratiques agricoles encore insuffisante pour enrayer le déclin de la biodiversité

2.2.2.1. La PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin de la biodiversité sur les terres agricoles...

L'Agence européenne pour l'environnement (AEE)¹⁷ a dressé le constat que **l'intensification agricole reste l'une des principales causes de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe**. Dans de nombreuses régions d'Europe, l'intensification a transformé des paysages autrefois variés, composés de nombreux petits champs et d'habitats, en un terrain homogène et continu, travaillé à l'aide d'engins agricoles puissants et d'une main d'œuvre fortement réduite. Cela a entraîné une diminution de l'abondance et de la diversité de la végétation naturelle et, par suite, de celles des espèces animales.

La **Cour des comptes européenne**, dans son rapport spécial 2020/13¹⁸ sur la précédente programmation de la PAC souligne que *« la majeure partie des fonds de la PAC a un impact positif limité sur la biodiversité »* et que *« la plupart des paiements directs ne contribuent pas à la préservation ou à l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles »*. Elle indique par ailleurs d'une part que le soutien couplé facultatif peut avoir un effet négatif sur la biodiversité¹⁹ et d'autre part que les données permettant un suivi adéquat de l'impact de la PAC sur la biodiversité manquent. Elle conclut que *« les États membres n'ont pas suffisamment fait usage des instruments de la PAC disponibles pour protéger les éléments semi-naturels, en particulier les prairies, ni veillé à ce que tous les habitats semi-naturels susceptibles d'être utilisés à des fins agricoles soient éligibles aux paiements directs »*²⁰ et que *« d'une manière générale, d'après les résultats du suivi de la biodiversité, il est très clair que la PAC n'a pas suffi à contrer les pressions exercées par l'agriculture sur la biodiversité, que ce soit dans des habitats semi-naturels ou sur des terres agricoles exploitées de manière plus intensive »*.

2.2.2.2. ...bien qu'elle ait progressivement intégré les préoccupations environnementales

La PAC a, en plus de 60 ans, fortement évolué. Son objectif assumé à l'origine était de stimuler la production, à une époque où l'Europe n'était pas auto-suffisante. Un dispositif de prix garantis permettait de sécuriser les agriculteurs et les encourageait à investir et intensifier la production. En 1992, le passage des prix garantis aux aides directes s'est fait dans une logique de compensation de la perte de revenu induite par l'abandon de l'ancien système qui favorisait les exploitations les plus productives.

La réforme de 2003 a apporté le découplage des aides et la conditionnalité. La particularité du paiement découplé, qui est un paiement à l'hectare, est sa totale dé-corrélation de l'acte de production puisque, que l'agriculteur sème ou non, quels que soient le rendement et l'espèce semée, l'aide perçue est la même. L'objectif du paiement découplé n'est donc plus l'intensification de la production mais la garantie d'un revenu de base.

¹⁷ Agence européenne de l'environnement (2019), *L'environnement en Europe – État et perspectives 2020*.

¹⁸ Cour des comptes européenne (2020), *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, rapport spécial 2020/13.

¹⁹ EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity – Final report* – novembre.

²⁰ EEIG Alliance environnement (2019), op.cit.

Après avoir figé les avantages historiquement donnés aux exploitations les plus intensives, le système a été réformé afin de rééquilibrer les soutiens, notamment les aides découplées, au profit des exploitations historiquement les moins bien dotées aux pratiques pourtant les plus vertueuses²¹.

Parallèlement à ce rééquilibrage toujours en cours des soutiens, depuis 2003, les agriculteurs sont soumis au respect des règles de la conditionnalité pour toucher les paiements de la PAC²². À chaque réforme, elle progresse d'une part pour tenir compte des évolutions réglementaires au niveau européen et d'autre part en renforçant le contenu des BCAE.

Enfin, l'entrée en vigueur du paiement vert en 2014 conditionne l'octroi d'une part significative du paiement découplé au respect de critères additionnels portant sur l'assolement des exploitations. Ainsi le paiement vert imposait un critère de diversification des cultures, de maintien des prairies permanentes et la présence d'au moins 5 % de surfaces d'intérêt écologique sur l'exploitation. Les obligations liées au paiement vert sont désormais intégrées dans la conditionnalité, qui s'en trouve renforcée et l'éco-régime, qui le remplace, présente un niveau d'exigence supérieur.

Dans le même temps, le budget du second pilier, qui mobilisait lors de sa création en 1999 10% du budget de la PAC, en représente aujourd'hui 25%, dans un budget européen en baisse. En euros constants et à périmètre égal, le budget de la PAC a perdu 80 Mds€, soit une baisse de 19%²³.

Dans ce contexte, les agriculteurs s'engagent de plus en plus vers une agriculture plus résiliente et plus respectueuse de l'environnement : ainsi près de 40 000 exploitations étaient certifiées à Haute valeur environnementale (HVE) au 1^{er} juillet 2024 sur un total de 390 000 et près de 62 000 exploitations étaient engagées dans une démarche de production dite « *biologique* » en 2023, un nombre multiplié par 2,5 en 10 ans²⁴. Ces deux référentiels donnent lieu à des objectifs chiffrés dans la SNB 2030²⁵, même si d'autres pratiques et démarches qualifiées d'agroécologiques²⁶ illustrent également les mutations des pratiques agricoles.

²¹ Kirsch, A. (2017). *Politique agricole commune, aides directes de l'agriculture et environnement: analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni* (Thèse de doctorat, Université Bourgogne Franche-Comté).

²² *La conditionnalité des aides PAC*, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, février 2023.

²³ Pour l'UE 27 en euros 2018, il était de 425,8 Mds€ pour la programmation 2007/2013, de 382,8 Mds€ pour la programmation 2014-2020 et de 343,9 Mds€ pour la programmation 2021-2027. Source : calculs des auteurs d'après les chiffres des Cadres financiers pluriannuels rappelés sur <http://europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/106/financement-de-la-pac-faits-et-chiffres>

²⁴ Agence Bio – *Les chiffres du bio – panorama 2023*.

²⁵ SNB 2030 (novembre 2023), Classeur des fiches mesures, axe 1 *Réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité*, mesure 12 - *Accompagner le secteur agricole dans sa transition* : Action 2 : et Action 3.

²⁶ « L'agroécologie est une façon de concevoir des systèmes de production qui s'appuient sur les fonctionnalités offertes par les écosystèmes. » <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-lagroecologie>

De nombreuses autres démarches s'inscrivent dans cette mutation entamée par le secteur agricole. Elles sont plus ou moins exigeantes, relèvent de référentiels publics ou privés²⁷ ou se déploient hors référentiels²⁸. On recense ainsi les groupes « 30 000 », les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), les fermes « Déphy », les certifications comme « Déméter » et « Nature et progrès », les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO²⁹), l'agriculture de conservation, l'agriculture régénératrice, les paiements pour services environnementaux (PSE) portés par des acteurs publics ou des acteurs privés. Néanmoins, sur la plupart de ces démarches, la mission n'a pas été en mesure d'accéder à des chiffres actualisés et consolidés.

Si un mouvement vers une amélioration des pratiques est en marche, il n'est aujourd'hui pas possible d'en apprécier objectivement ni l'ampleur ni le niveau d'ambition, lesquels demeurent par ailleurs insuffisants pour enrayer la perte de biodiversité sur les terres agricoles. Les indicateurs et les données qui permettraient de mesurer les avancées à l'œuvre dans les fermes, notamment en faveur de la biodiversité, et leur impact, lequel varie selon les territoires en fonction de facteurs biogéographiques et climatiques, font en effet aujourd'hui défaut, en l'absence d'un outillage statistique adapté.

De plus, il n'est pas aisé de relier les pratiques agricoles à des indicateurs d'état du milieu (qui sont des indicateurs indirects de l'effet des pratiques agricoles, à la différence des indicateurs de pression, plus faciles à mesurer³⁰), puisque d'autres paramètres (autres activités humaines, facteurs météorologique ou pédoclimatique) vont avoir une influence sur la réponse du milieu.

Enfin, il est nécessaire de souligner que la reconstruction d'habitats ou d'états naturels prend davantage de temps que leur destruction. Les résultats de changements de pratiques agricoles ne peuvent s'apprécier que sur le long terme. À titre d'exemple, d'après Arvalis³¹, il faut plus d'une décennie pour que la présence de végétaux en interculture permette d'observer une évolution significative de la teneur en matière organique dans le sol.

2.2.3. L'analyse menée grâce à l'appui des données du ministère de l'agriculture indique que près de 8,3 Md€, soit 26 % des concours au secteur, sont à approfondir en priorité car finançant potentiellement des pratiques dommageables à la biodiversité

Au sein des dépenses recensées, il est apparu que la pratique de l'agriculture biologique ne devait faire l'objet d'aucune proposition, tant la littérature scientifique a montré qu'au pire, elle n'avait pas d'effet négatif sur la biodiversité, et au mieux, elle avait des effets favorables. Les éléments sont détaillés dans l'annexe dédiée. **Ainsi, tout financement en faveur de l'agriculture biologique a été retiré du champ de la mission, en étant considéré comme non dommageable pour la biodiversité.**

Les moyens, de toute nature, dédiés au secteur de l'agriculture représentent plus de 31,4 Md€ en 2024. Ils regroupent les dépenses du budget de l'Etat, des fonds européens et en particulier de la PAC, mais aussi les dépenses sociales et fiscales bénéficiant aux acteurs du secteur.

²⁷ Analyse de 23 cahiers de charges ou référentiels sous l'angle de leurs performances économiques par Fosse, J. et Grémillet, A., (2020), *Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie*, Document de travail, n°2020-13, France stratégie, août.

²⁸ Lucas V. 2021. A "silent" agroecology: The significance of unrecognized sociotechnical changes made by French farmers. *Review of Agricultural, Food and Environmental Studies*, 102:1-23.

²⁹ SIQO : signe officiel de la qualité et de l'origine.

³¹ Institut technique agricole grandes cultures et fourrages.

³¹ Institut technique agricole grandes cultures et fourrages.

Rapport

Dans une approche visant à améliorer ce qui pouvait l'être au regard d'enjeux liés à la biodiversité, l'IGF/IGEDD a identifié notamment grâce aux données du SSP du ministère de l'agriculture près de 8,3 Mds€ de moyens publics finançant des pratiques dommageables et devant faire l'objet d'études approfondies pour limiter et arrêter ces pratiques.

L'IGF et l'IGEDD estiment que les fonds européens, qui sont essentiels à la soutenabilité économique de l'activité agricole, ne sont pas suffisamment mobilisés pour enrayer la dégradation de la biodiversité toujours en cours, en permettant encore le recours à des pratiques dommageables, ce qui suffit pour les qualifier de « subventions à approfondir en priorité ».

Etant entendu que les financements sont des leviers pour réorienter les pratiques, cette démarche aboutit au résultat du tableau 8 ci-dessous.

Tableau 8 : Récapitulatif des dépenses identifiées pour l'agriculture par IGF/IGEDD

Financeurs	Financements (M€)	A approfondir en priorité (M€)	%	A approfondir	%
Fonds européens	9 076,0	6 255,1	69 %	433,7	5 %
Dépenses budgétaires	5 619,3	236,4	4 %	0,4	0 %
Dépenses fiscales	2 152,0	1 237,1	57 %	81,0	4 %
Dépenses sociales (TO-DE)	466,0	466,0	100 %	-	0 %
Financements par les collectivités locales	313,5	70,7	23 %	2,1	1 %
Dépenses des opérateurs	8 912,0	-	0 %	-	0 %
Taxes affectées	4 891,1	-	0 %	-	0 %
TOTAL	31 430,0	8 265,2	26%	517,1	2 %

Source : Mission.

L'analyse détaillée, instrument par instrument, figure dans l'annexe dédiée, et dans un fichier informatique intégrant les tableaux sous-jacents. La mission peut mettre à disposition ces éléments.

2.3. Les soutiens en faveur des secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime s'inscrivent dans un modèle économique de secteurs ouverts à la concurrence internationale, dont la prise en compte des enjeux de biodiversité pourrait être renforcée

2.3.1. Dans les milieux marins, les pratiques non conditionnées en soutien du transport maritime, de l'aquaculture et de la pêche par arts traînants sont les plus dommageables pour la biodiversité

La mission IGF/IGEDD s'est appuyée sur la méthodologie développée par le GT « *Biodiversité et économie* » de l'ONB pour coter les soutiens publics aux secteurs de la pêche maritime, de l'aquaculture marine et du transport maritime.

Rapport

Dans ce cadre, elle a considéré les contrefactuels souhaitables suivants en termes de pratiques (plus de précisions se trouvent dans l'annexe dédiée) :

- ♦ les activités de pêche menées par des navires équipés d'engins relevant des arts traînants (chalut, drague...) sont plus dommageables pour la biodiversité que celles menées à l'aide d'arts dormants (casiers, ligne...) ;
- ♦ le développement de l'aquaculture est par défaut dommageable à la biodiversité, seules les mesures d'adaptation de l'aquaculture pour renforcer sa durabilité sont considérées comme ayant un impact indéterminé ;
- ♦ le soutien au transport maritime est dommageable à la biodiversité, le contre-modèle considéré étant la relocalisation des activités pour diminuer progressivement la part du transport maritime de marchandises et de personnes.

2.3.2. La mission a recensé plus de 2 Md€ de soutiens publics aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime, sans vision sur les financements apportés par les collectivités

Le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) est le principal outil de financement issu du budget de l'UE visant à soutenir la politique commune de la pêche (PCP), la politique marine de l'UE et les engagements internationaux de l'UE dans le domaine de la gouvernance des océans.

La déclinaison du FEAMPA au niveau national est définie pour la France, dans le programme national (PN), piloté par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA). Le budget alloué à la France au titre du FEAMPA pour la période 2021-2027 est de 567,1 M€, soit un montant annuel moyen de 81,0 M€, dont la mission a retiré 11,3 M€ de montant annuel moyen dédié au développement des marchés de valorisation et de transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture.

Par ailleurs sur la base des documents budgétaires relatifs au PLF 2024, la mission identifie **1 069,9 M€ de dépenses budgétaires dédiées aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture, du transport et du tourisme maritimes**. Deux programmes concentrent 99,3 % des dépenses budgétaires identifiées par la mission, à savoir :

- ♦ le programme 197 « *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* », avec 787,3 M€, soit 73,6 % du total de dépenses identifiées ;
- ♦ le programme 205 « *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* » avec 274,5 M€, soit 25,7 % du total des dépenses identifiées.

Le programme 197 est constitué dans sa totalité de dépenses dédiées aux secteurs étudiés, au titre de la participation de l'État au régime spécial de sécurité sociale des marins (774,3 M€) et de celui de la subvention pour charges de service public (13,0 M€) destinée à couvrir le fonctionnement de l'Établissement national des invalides de la marine (Énim).

Six dépenses fiscales bénéficient entièrement aux acteurs des secteurs étudiés, pour un montant total de près de 620 M€ en 2024 :

- ◆ les modalités particulières d'imposition relatives à la détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime (taxe au tonnage)³², en fonction du tonnage de leur navire³³, pour 615 M€ ;
- ◆ l'exonération avec droit à déduction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce, pour 2 M€ ;
- ◆ l'exonération de TVA des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière, pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;
- ◆ la déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques, pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;
- ◆ le tarif réduit pour l'électricité directement fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, aux navires utilisés à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques, pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;
- ◆ l'exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, pour un montant inférieur à 0,5 M€.

Au-delà de ces soutiens publics identifiés comme des dépenses fiscales *per se* dans les documents budgétaires, **la mission note par ailleurs l'existence d'un taux zéro sur le tarif de l'accise perçue en métropole sur les carburants consommés par les acteurs de la navigation maritime, défini à l'article L. 312-55 du CIBS**. Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (collectivités d'outre-mer³⁴) ont par ailleurs la possibilité de déterminer des tarifs spécifiques pour les différentes catégories fiscales des gazoles et essence différents de ceux en vigueur en métropole, au titre de l'article L.312-38 du CBIS, sans pouvoir les excéder.

Sur la base des données de consommation de carburants du secteur de la pêche déclarées dans le cadre de la PCP, **la mission évalue l'avantage fiscal à l'achat de carburant au secteur de la pêche en métropole au titre de cette disposition à 149 M€, assimilée à une dépense fiscale**.

La mission a par ailleurs été confrontée à un manque de données permettant d'évaluer les financements mis en place par les collectivités en soutien des secteurs de la pêche, de l'aquaculture et des transports maritimes. Ce constat est valable pour l'ensemble des secteurs étudiés.

Les différents niveaux de collectivités disposent toutefois de compétences et prérogatives en matière d'affaires maritimes, dont certaines peuvent, dans leur mise en œuvre, avoir un impact sur la biodiversité et donner lieu à des financements ou des soutiens publics. Par ailleurs, les participations de l'État au sein des acteurs des filières maritimes (chantiers de construction, grands ports) constituent un autre volet non chiffré par la mission des soutiens publics aux activités maritimes qui peuvent constituer un levier pour les faire évoluer.

³² Sur option, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires provient pour 75 % au moins de l'exploitation des navires armés au commerce.

³³ Pour les navires éligibles, la détermination du résultat imposable provenant des opérations directement liées à l'exploitation de ce navire est fonction d'un barème journalier par tranches dégressives de 100 unités du système de jaugeage universel (UMS).

³⁴ Composées des départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion, des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, et du département de Mayotte.

2.3.3. Près de 740 M€ via 18 dispositifs publics de soutien aux filières maritimes concourent au maintien ou au développement d'activités dommageables à la biodiversité

Sur l'ensemble des soutiens publics aux filières maritimes (pêche, aquaculture et transport maritime) qu'elle a recensés, la mission a ainsi constaté (cf. tableau 9) :

- ◆ concernant les financements européens, constitués d'une grande partie du FEAMPA, aucun soutien dommageable n'a été identifié ;
- ◆ concernant les dépenses budgétaires, les 1,9 M€ portent sur le soutien au secteur de la plaisance ;
- ◆ concernant les dépenses fiscales, sociales et assimilées, 736,0 M€ sont constitués de l'avantage tiré par les entreprises de transport maritime de la taxe au tonnage, des tarifs réduits de carburant pour le secteur de la pêche à destination des navires équipés d'engins traînants ;
- ◆ concernant les taxes affectées, et les soutiens apportés par les opérateurs ou organismes aucun montant dommageable n'a été mis en évidence.

Au total, la mission a identifié au sein des filières maritimes l'équivalent de 737,9 M€ de financements à approfondir en priorité, soit 30 % du montant total formellement identifié, et 49,2 M€ de financements à approfondir car concourant pour partie au développement ou au soutien d'activités dommageables à la biodiversité, qui ne peuvent être chiffrés plus précisément, faute de données.

Tableau 9 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics aux filières maritimes

Type de soutien public	Financement (M€)	À approfondir en priorité (M€)	%	À approfondir (M€)	%
Fonds européens	69,7	0,0	0 %	30,9	44 %
Dépenses budgétaires	962,6	1,9	1 %	13,3	1 %
Dépenses fiscales, sociales et assimilées	960,0	736,0	77 %	5,0	1 %
Taxes affectées/dépenses des opérateurs/organismes	427,5	0,0	0 %	0,0	0 %
Total	2 419,8	737,9	30 %	49,2	2 %

Source : Mission.

La mission note que ces financements constituent une sous-estimation des avantages réellement reçus par le secteur, la mission n'ayant pu chiffrer certains d'entre eux, par exemple l'impact de l'exonération sur le carburant à destination du transport maritime.

2.4. La forêt ne fait pas tant l'objet de dépenses publiques défavorables que de pratiques, publiques et privées, insuffisamment orientées vers la préservation de sa biodiversité

2.4.1. Les dépenses publiques en faveur de la forêt sont réparties entre de nombreux programmes du budget de l'Etat, de quelques fonds européens et régionaux

Le secteur de la forêt ne fait pas l'objet d'un traitement similaire à l'agriculture (cf. annexe II), avec un service statistique qui produit un recensement des moyens en faveur de la forêt. De même, il n'existe pas de document budgétaire dédié à une éventuelle politique transversale de la forêt, les crédits budgétaires étant répartis dans plusieurs programmes.

Le rapport d'information du Sénat n° 636 (2023-2024 – déposé en mai 2024) sur le financement public de la filière forêt bois pointe ainsi l'éclatement des financements en faveur de la forêt. Il formule une recommandation portant sur la nécessité de produire un document budgétaire dédié à la forêt, sur le modèle des autres « jaunes » annexés au projet de loi de finances. La mission partage cette préconisation.

Pourtant, les assises de la forêt et du bois lancées en octobre 2021 ont débouché sur un plan d'action qui s'articule avec les objectifs gouvernementaux de « planter 1 milliard d'arbres », la stratégie biodiversité et la feuille de route « forêt » de la planification écologique.

La politique de la forêt bénéficie de quelques fonds européens, dans le cadre plus large du soutien à l'agriculture. Dans la programmation 2023-2027 en cours du plan stratégique national (PSN), quatre dispositifs dédiés spécifiquement à la filière forêt-bois représentent en moyenne près de 65 M€ par an, comprenant le financement européen, les co-financements et les majorations (« Top Up »), dont 45 M€ uniquement sur le financement FEADER.

Les dépenses budgétaires pour la politique de la forêt relèvent de différentes missions ministérielles, sans articulation claire entre elles, pour un montant total de 764 M€. La mission « Écologie, développement et mobilité durables » présente ainsi au sein de ses crédits des actions à destination de la forêt, comme la mission « Outre-mer », et la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

D'autres financements viennent par ailleurs compléter les soutiens budgétaires et européens à la politique de la forêt, à hauteur de 150 M€.

Depuis 2020, le secteur de la forêt a été soutenu par des plans de financement spécifiques portés par l'Etat. « France relance » a consacré entre janvier 2021 et décembre 2023 un financement (200 M€ budgétés) divisé en un fonds forêt de 150 M€ destiné à la plantation, un plan de soutien à la filière bois (20 M€), des aides à la filière graines et plants (5,5 M€) et au développement de la couverture LiDAR³⁵ (22 M€).

Le plan « France 2030 » a pris le relais avec un programme de renouvellement forestier inscrit dans le budget du Ministère de l'agriculture à hauteur de 250 M€ dans le projet de loi de finances pour 2024. L'appel à projets s'est déroulé entre novembre 2023 et juillet 2024.

Depuis le 5 novembre 2024, le guichet « renouvellement forestier France Nation verte » est ouvert, facilitant le dépôt des dossiers de demande d'aides publiques en ligne et un nouveau programme de financement a donc démarré. Le plan national d'actions « scolytes et bois de crise » prévoit notamment une majoration de 20 % de l'aide au renouvellement forestier dans le cadre du programme « France Nation verte ».

Enfin les dépenses fiscales identifiées par la mission sont portées par le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt », pour un montant total de 1,4 Md€. La dépense fiscale relative au tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers, qui en compose la majeure partie, est toutefois traitée dans l'analyse portant sur le secteur de l'agriculture.

Le financement des collectivités locales identifié par la mission relève principalement des contributions des régions au cofinancement et au Top up du FEADER. La mission n'a pas été en mesure d'analyser les éventuels financements complémentaires des collectivités locales dans le domaine de la forêt, compte tenu de l'absence de synthèse de ces financements.

³⁵ Programme d'observation spatiale permettant d'acquérir des données altimétriques par LiDAR haute densité (HD) sur l'ensemble du territoire métropolitain, des DROM et des collectivités territoriales uniques (hors Guyane) ce qui permettra de disposer de la description 3D fine (IGN).

Tableau 10 : Chiffrage des dépenses publiques à destination du secteur forestier par source de financement (ordre de grandeur sur base 2024, M€)

Instruments de financement	Montant (M€)
Fonds européens	45,0
FEADER	45,0
Dépenses budgétaires	764,7
Programme 113 - Paysages, eau et biodiversité	19,3
Programme 123 - Conditions de vie en outre-mer	2,5
Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	661,4
Programme 174 - Énergie, climat et après-mines	0,4
Programme 181 - prévention des risques	4,9
Programme 206 : Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	1,2
Programme 380 : Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	75,0
Dépenses fiscales*	1 375,0
Taxes affectées	13,1
Financements par les collectivités locales	20,4
Fonds BPI France	75,0
Financement France Bois Forêt	10,0
Total	2 293,1

* Dont la dépense fiscale relative au tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole.
Source : Mission.

2.4.2. Les financements de la forêt répondent principalement à la pression du changement climatique, mais ils peuvent néanmoins avoir un effet dommageable sur la biodiversité

Les subventions publiques en faveur de la forêt apparaissent essentielles pour garantir son adaptation au changement climatique et la préservation de sa biodiversité. Compte tenu des actions publiques menées dans le secteur de la forêt publique, avant tout de préservation, les dispositifs prennent déjà en compte les aspects de biodiversité.

Les pressions exercées sur la forêt, en particulier le réchauffement climatique, sont financées à travers d'autres missions et programmes du budget de l'Etat.

Néanmoins, dans une approche de gestion économique de la forêt, la mission attire l'attention sur les dispositifs suivants :

- ♦ l'ADEME, via son fonds chaleur, aide les chaufferies bois et contribue ainsi indirectement à un volet d'activité d'exploitation forestière qui peut impacter la biodiversité en forêt. A la date de ce rapport, il n'y a pas d'évaluation des effets de ces mesures sur la biodiversité.

Rapport

- ♦ les dépenses fiscales en faveur de la forêt privée ne font pas l'objet de conditions suffisantes pour justifier d'un effet favorable ou neutre sur la biodiversité car elles sont trop orientées comme un avantage à la détention - en particulier, les dépenses fiscales portant sur le tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés et pour les gaz naturels utilisés comme carburants ou combustibles pour les travaux agricoles et forestiers.

Par ailleurs, les cahiers des charges des appels à projet des plans de renouvellement forestier engagés depuis 2020 ont été critiqués, notamment par des organisations non gouvernementales³⁶, comme ne permettant pas le respect de certains des objectifs de la politique de renouvellement forestier.

Tableau 11 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics à la forêt

Type de soutien public	Financement (M€)	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Fonds européens	45,0	-	-
Dépenses budgétaires	764,7	9,7	150-250
Dépenses fiscales	1 375,0	113,0	-
Taxes affectées	13,1	-	-
Financements par les collectivités locales	14,3	-	-
Dépenses des opérateurs	75,0	-	-
Financements interprofessionnels	10,0	-	-
Total	2 293,1	122,7	150-250

Source : Mission

2.5. Les financements aux énergies, représentant plus de 21 Mds€, produisent des dommages à la biodiversité dans leur composante « production », en matière d'aménagement du territoire

2.5.1. Dans le secteur de l'énergie, les dommages causés à la biodiversité relèvent aussi de l'aménagement du territoire

La réponse à l'urgence climatique passe prioritairement par la réduction des émissions de carbone, mais ne prend pas suffisamment en compte l'impératif de préservation de la biodiversité. Toute production d'énergie a un impact sur la biodiversité, mais l'intensité de celui-ci varie selon l'origine de cette production. A défaut de pouvoir supprimer cet impact, la connaissance de cette intensité permet d'orienter les choix en matière de mix énergétique.

Le rapport rédigé en 2012 sous la présidence de Guillaume Sainteny soulignait dans le domaine de l'énergie certains risques liés à l'hydroélectricité (barrages), aux énergies renouvelables (agrocarburants, ...) et la mobilisation excessive de la ressource naturelle (énergie fossile, biomasse).

³⁶ <https://www.canopee.org/publications/canopee-publie-le-bilan-cache-du-plan-de-relance-en-foret/>

Dans une approche plus large, intégrant notamment la construction d'infrastructure productrice d'énergie et la production de déchets, la mission a intégré dans son champ les différents impacts de l'énergie nucléaire et des sources d'énergies renouvelables suivantes, dont tous les scénarios (ADEME 2022, RTE 2022) indiquent une occupation de l'espace par les sites de production en forte progression :

- ♦ l'énergie nucléaire a un impact sur la biodiversité lors de la création des centrales, puis en phase d'exploitation, les risques sont liés aux rejets radiologiques, thermiques et chimiques ainsi qu'à la production de matières et de déchets nucléaires et des émissions de gaz à effets de serre (cycle du combustible notamment) ;
- ♦ les bioénergies ont des effets néfastes de diverses natures avec notamment une fragmentation et une homogénéisation des habitats lorsque leur développement s'accompagne d'une intensification des pratiques agricoles sur les cultures dédiées, pouvant entraîner une pollution du sol et de l'eau associée à l'utilisation d'engrais et pesticides pendant tout le cycle de vie de la production de bioénergie, une modification des microclimats locaux en raison des changements dans l'albédo et l'évapotranspiration et une concurrence avec la végétation indigène de certaines espèces utilisées comme matières premières ;
- ♦ pour l'énergie hydraulique, les effets négatifs sont la disparition d'écosystèmes lors de la mise en eau des barrages y compris les réserves naturelles, une fragmentation des habitats, la perturbation des flux hydriques en amont et en aval des installations hydroélectriques, la perturbation des voies migratoires de certaines espèces de poissons et la détérioration de la qualité de l'eau ;
- ♦ pour l'énergie solaire et ses infrastructures photovoltaïques, les impacts sur la biodiversité diffèrent si l'installation est faite sur un bâtiment existant ou sur sol, les effets les plus documentés sont liés à la destruction et à l'altération des milieux en phase d'installation et d'exploitation ;
- ♦ pour l'éolien, les impacts de l'éolien terrestre sont mieux connus, et potentiellement liés aux blessures et à la mortalité des individus, alors que les effets de l'éolien en mer sur la biodiversité sont encore insuffisamment documentés ;
- ♦ pour la géothermie, les impacts sont l'utilisation des terres lors de l'installation, ainsi que le réchauffement localisé des sols avec un risque de modification de la morphologie des sols et de pollutions chimiques identifiées mais pas généralisables.

Si le secteur de l'énergie renouvelable présente bien des effets négatifs sur la biodiversité, la mission rappelle que la transition énergétique ne pourra se passer de l'exploitation de ces ressources, qui contribuent à l'atténuation de la pression « changement climatique ». Il est donc essentiel que son développement prenne en compte la biodiversité afin de maximiser ses effets positifs.

2.5.2. Les dépenses publiques en faveur du secteur de l'énergie identifiées par la mission dépassent 21,6 Mds € en 2024 (PLF)

La mission a recensé toutes les dépenses connues ou chiffrées relatives à la production et à la consommation d'énergie, qu'il s'agisse de dépenses du budget de l'État, de dépenses fiscales, de taxes affectées. Elle a listé les dépenses des collectivités locales, notamment des régions, sans pouvoir les chiffrer. Enfin, elle a recensé les outils dont l'État dispose pour mener ses politiques dans le domaine énergétique, à savoir ses opérateurs, compte tenu du poids de ces acteurs, sans pouvoir chiffrer les dépenses dommageables. La mission n'a pu isoler les dépenses de recherche dédiées à ce secteur.

Tableau 12 : Synthèse des dépenses publiques en faveur de l'énergie, par type

En M€	PLF 2024	PLF 2024 (en %)
Dépenses budgétaires	12 706,3	58,8
- Programme 174 - Énergie, climat et après-mines	4 888,2	-
- Programme 181 - action 12 ADEME	879,0	-
- Programme 235 - Sécurité nucléaire et radioprotection (*)	365,2	-
- Programme 345 - Service public de l'énergie	5 500,0	-
- Programme 134 - Développement des entreprises et régulation	1 074,0	-
Dépenses fiscales	8 774,0	40,6
Taxes affectées	135,0	0,6
Financements par les collectivités locales	nd	-
Dépenses des opérateurs	nd	-
Total	21 615,3	100

(*) : Données PLF 2025 pour le programme 235 seul.

Source : PLF 2024 ;

2.5.2.1. Les dépenses budgétaires identifiées par la mission dans le PLF 2024 pour plus de 12,7 Mds€ concernent à 43,3 % le service public de l'énergie du programme 345

L'essentiel des dépenses du **programme 174**, doté de 4,9 Mds € en 2024, porte sur la transition énergétique et la lutte pour le climat. Il finance les principales dépenses relatives aux priorités stratégiques de la loi n° 2019-1147 relative à l'énergie et au climat adoptée le 8 novembre 2019, et notamment l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, le développement des énergies renouvelables ou le soutien à la rénovation énergétique.

En 2024, 89 % du programme 174 (4,4 Md€) financent les trois principaux dispositifs d'aides versées aux ménages, et notamment aux ménages modestes et très modestes, pour accompagner la transition énergétique, à savoir :

- ♦ la prime à la conversion des véhicules et le bonus écologique qui ont pour but d'accélérer l'évolution vers un parc automobile moins émetteur de GES et de polluants et dont les moyens ont été renforcés en 2024 ;
- ♦ le chèque énergie dont l'objectif est d'aider les ménages à revenus modestes (5,6 millions en 2023) à payer les dépenses d'énergie de leur logement ;
- ♦ la prime de transition énergétique « MaPrimeRénov' », distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui participe au financement de travaux de rénovation énergétique réalisés par des propriétaires occupants ou bailleurs du parc privé pour laquelle les montants proposés pour 2024 confirment l'effort engagé depuis 2023 en faveur de la rénovation énergétique.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est rattachée au programme 181, qui finance la subvention pour charges de service public de l'établissement. Les subventions de l'ADEME du programme 181 sont constituées pour l'essentiel par le fonds chaleur.

Le « Fonds chaleur » est le principal outil pour accompagner la généralisation de la chaleur renouvelable en dehors du secteur des particuliers, principalement par des aides aux investissements.

Rapport

Le soutien au service public de l'énergie du **programme 345**, doté de 5,5 Mds € en 2024, est la première dépense budgétaire en faveur de l'énergie. Le programme 345 assure ainsi le financement de sept grandes missions de service public de l'énergie :

- ◆ soutenir le développement des énergies renouvelables électriques et de l'injection de biométhane ;
- ◆ financer la péréquation tarifaire afin d'assurer un même tarif réglementé de vente de l'électricité sur tout le territoire national français, y compris dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental d'électricité ;
- ◆ financer le soutien de la production d'électricité à partir d'installations de cogénération au gaz naturel afin de réaliser des économies d'énergie ;
- ◆ soutenir le développement des effacements de consommation ;
- ◆ mettre en œuvre une politique énergétique solidaire afin de protéger les consommateurs les plus vulnérables en situation de précarité énergétique ;
- ◆ protéger les consommateurs finaux dans le contexte de crise énergétique face aux hausses de prix intervenues depuis 2021 ;
- ◆ soutenir le développement de la production d'hydrogène décarboné à partir de 2024.

L'action 23 du **programme 134** comporte un soutien aux entreprises électro-intensives appelé « mécanisme de compensation carbone » (1 074 M€). La compensation carbone consiste à essayer de contrebalancer ses propres émissions de CO₂ par le financement de projets de réduction d'autres émissions ou de séquestration de carbone. Elle s'applique essentiellement au CO₂, mais peut s'appliquer également aux émissions d'autres gaz à effet de serre (GES).

Hors du champ retenu de l'année 2024, les dépenses relatives à la sûreté nucléaire et la radioprotection étaient de 365,2 M€ en LFI 2025, avec la création d'un programme dédié.

2.5.2.2. Les dépenses fiscales, de l'ordre de 8,8 Mds €, sont essentiellement constituées de soutien à la consommation d'énergie

Les cinq catégories les plus significatives de dépenses fiscales peuvent être regroupées principalement comme suit :

- ◆ Les tarifs réduits sur les gazoles non routiers non agricoles et routiers ;
- ◆ Les tarifs particuliers relatifs à l'essence ;
- ◆ Le tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie ;
- ◆ Le tarif réduit pour l'électricité consommée par les installations industrielles situées au sein de sites industriels électro-intensifs ou d'entreprises industrielles électro-intensives (par exemple gigafactories, datacenters, ...) ;
- ◆ Les réductions accordées aux collectivités d'Outremer.

2.5.2.3. Les autres dépenses regroupent des taxes affectées pour 135 M€ et le soutien des collectivités territoriales qu'il n'a pas été possible d'analyser

La mission n'a identifié que deux taxes affectées pour le programme 174 à un même opérateur, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), dédiées exclusivement au projet Cigéo.

Les collectivités territoriales jouent un rôle clef dans la lutte contre le changement climatique, la maîtrise des consommations d'énergie, la promotion des énergies renouvelables, l'amélioration de la qualité de l'air, généralement en complément des crédits de l'ADEME.

Pour les collectivités territoriales, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a confirmé que la démarche du Budget vert était en cours d'élaboration et devrait aboutir en 2026. Il n'a donc pas été possible de disposer de données chiffrées agrégées à la date de rédaction du présent rapport.

2.5.2.4. Les participations de l'Etat sont des acteurs à part entière dans la politique énergétique

Au sein du portefeuille de l'APE, estimé à 179,5 Md€ au 30 juin 2024, la part du secteur de l'énergie (Engie et Eramet) est de 16,7 %. Ce secteur représentait plus de 50 % de la valeur du portefeuille coté avant le retrait de la cote d'EDF intervenu en juin 2023.

2.5.3. Les subventions publiques à revoir représentent 68 % des dépenses en faveur du secteur de l'énergie

Le soutien à la consommation d'énergie via le chèque énergie est le principal enjeu du programme 174 « Energie, climat et après-mines ».

Le chèque énergie a été considéré par l'ONB comme défavorable sur la pression changement climatique, s'appuyant sur le rapport de la cour des comptes de février 2022 qui note que *« le fait que le chèque puisse financer tout type d'énergie va à l'encontre des objectifs climatiques de la France, puisqu'il aboutit à subventionner pareillement l'usage d'énergies carbonées et décarbonées »*.

La mission considère que le soutien à la consommation d'énergie va à l'encontre de la sobriété énergétique d'une part, et que sans précision sur la nature de l'énergie, elle a un impact potentiellement défavorable à la biodiversité pour la part relative aux énergies carbonées (pression climat) et en fonction des sources décarbonées qui peuvent n'être pas neutre pour la biodiversité.

A défaut d'informations plus précises, la mission a considéré les aides du fonds chaleur (820 M en 2024) comme à approfondir.

La mission partage l'avis figurant dans le budget vert qui identifie deux aides comme dommageables à l'environnement :

- ◆ les mécanismes de solidarité avec les ZNI. Les charges de service public, définies aux articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1 du code de l'énergie, qui regroupent les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), ont été considérées, comme dans le Budget vert, comme des aides dommageables, car ils constituent des surcoûts ;
- ◆ les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs. Les compensations prévues dans le cadre des boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité intégrées au programme 345 à compter de 2022 (action 17, « mesures exceptionnelles de protection des consommateurs »), sont des soutiens à la consommation d'énergie et à ce titre, dommageables, même si le signal prix du bouclier tarifaire a pu conduire à réduire la consommation d'énergie, débouchant sur une sobriété énergétique.

Financer la compensation carbone conduit à maintenir des activités électro-intensives en France, qui ont des émissions de CO2 importantes, mais aussi d'autres types de rejets (dans l'air et dans l'eau) et d'impacts sur la biodiversité non compensés. Si l'artificialisation est due à leur construction il y a souvent plusieurs décennies, ces industries ont généralement des incidences récurrentes sur la biodiversité (bruit, pollution lumineuse, etc.). Pour la compensation carbone, la mission considère donc que cette aide n'incite pas les entreprises à améliorer leur bilan carbone, bien au contraire.

Rapport

La mission a considéré comme devant être approfondis en priorité les catégories suivantes :

- ♦ les tarifs visant à réduire le coût de véhicules polluants ;
- ♦ les tarifs réduits appliqués à l'usage d'énergies polluantes, comme le charbon, le gaz naturel dans les installations grandes consommatrices d'énergie, le gazole, les biocarburants.

Toute réduction de tarif favorisant la consommation d'énergie électrique est potentiellement défavorable à la biodiversité, car la production d'énergie électrique peut avoir des impacts sur la biodiversité - fussent-ils indirects et modérés - quels qu'en soient les outils de production (hydroélectricité nouvelle ou pas mise aux normes de continuité, éolien, photovoltaïque au sol, nucléaire).

Les dépenses fiscales des programmes 123 (Conditions de vie outre-mer) et 112 (Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire) sont essentiellement des tarifs réduits sur les carburants et gazoles au bénéfice de certains territoires. Dans la mesure où ces matières sont des polluants, les dépenses fiscales ont été considérées comme dommageables pour la biodiversité.

Tableau 13 : Cotation de l'impact des financements aux énergies sur la biodiversité

Type de soutien	Financement (Md€)	À approfondir en priorité (M€)	% prioritaire	À approfondir (M€)	% à revoir
Dépenses budgétaires	12 706,3	2 656,8	21%	4 344,8	34%
Dépenses fiscales	8 774,0	5 730,0	65%	2 013,0	23%
Taxes affectées	135,0	-	0%	-	0%
Total	21 615,3	8 386,8	39%	6 357,8	29%

Source : Mission.

2.6. L'aménagement du territoire, et en particulier la politique du logement, ont été soutenus par la puissance publique

En matière d'aménagement, l'artificialisation des sols, principale pression sur la biodiversité, provient essentiellement de la construction de logements, de bâtiments et lieux destinés à l'activité économique et aux infrastructures de transport :

- ♦ la première destination de la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) est l'habitat : entre 62 % et 66 % de la consommation annuelle d'ENAF sur la période 2009-2023 (66 % entre 2022 et 2023) ;
- ♦ la deuxième destination de la consommation d'ENAF est l'activité économique, entre 21 % et 26 % de la consommation annuelle d'ENAF sur la période 2009-2023 (24 % entre 2022 et 2023) ;
- ♦ la consommation d'ENAF liée à la construction de routes est la troisième destination la plus importante, de 4 % à 7 % sur la période 2009-2023.

En matière d'aménagement des territoires, 2,7 Mds€ de soutiens publics subventionnent une artificialisation des sols *via* les politiques de logement et de construction d'infrastructures de transport, et 9,6 Mds€ ont un impact indéterminé sur celles-ci. Qu'il s'agisse de règles d'urbanisme édictées au niveau local ou d'investissements en infrastructures de transport (routes et rails), la consommation d'ENAF a été autorisée et/ou financée par la puissance publique. Par ailleurs, et pour information, l'artificialisation est principalement le résultat d'une soustraction de terres arables à la production agricole (à 80 %) ³⁷.

Dans le secteur de l'aménagement du territoire, les règles d'urbanisme et les exonérations fiscales peuvent se révéler des leviers importants à l'artificialisation des sols issus de la politique du logement sans que des moyens budgétaires soient mis en œuvre.

Fort de ce constat, la mission a mené une analyse des travaux déjà produits en matière de cotation des dépenses afin d'identifier, dispositif par dispositif, les lignes pouvant faire l'objet d'une révision, afin de limiter, voire supprimer, tout effet négatif sur la biodiversité.

2.6.1. La mission a identifié 34,7 Mds€, *via* plus de 300 instruments, de soutiens publics susceptibles d'avoir un impact en matière d'artificialisation des sols

Le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER), est le principal programme de financement européen de l'Union européenne (UE) qui vise à promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale entre les régions. Son objectif est défini à l'article 176 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : il est « *destiné à contribuer à la correction des déséquilibres régionaux dans l'Union par une participation au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement et à la reconversion des régions industrielles en déclin* ».

Au titre du FEDER, la France reçoit une enveloppe totale de 9,1 Md€ sur la période 2021-2027, soit un montant annuel moyen de 1,3 Md€, réparti selon 5 « *objectifs stratégiques* » et 23 sous-objectifs définis à l'article 3 du règlement FEDER.

Dans le cadre de l'exercice de recensement des soutiens publics susceptibles de soutenir des activités artificialisantes, la mission a relevé les dépenses budgétaires et fiscales rattachées aux politiques publiques suivantes :

- ◆ le soutien à la politique de l'habitat et de l'accès au logement ;
- ◆ les programmes de développement immobilier de l'État ;
- ◆ le soutien à la construction d'infrastructures hors infrastructures énergétiques ;
- ◆ l'intervention territoriale de l'État et le soutien à l'investissement des collectivités.

Les dépenses réalisées dans le cadre du programme 147 « *Politique de la ville* », parce qu'elles financent des actions de construction, revitalisation et rénovation sur des sols déjà artificialisés ³⁸, n'ont pas été détaillées ci-dessous.

La mission recense au total 1,9 Mds€ de dépenses budgétaires au sein des programmes 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » et 145 « *Épargne* », en lien avec l'accès au logement et la construction.

³⁷ France Stratégie, à partir des données du Citepa.

³⁸ Pour un montant total de 615,7 M€ inscrit au PLF 2024.

Par ailleurs, les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour l'année 2024 relatifs aux actions d'acquisitions et de constructions de l'État propriétaire représentent un montant de 1,7 Md€, tandis que les crédits de paiement relatifs aux subventions pour charge d'investissement des opérateurs dans le cadre de leur gestion immobilière (acquisition et construction) représentent 364,8 M€, soit **un total pour la politique immobilière de l'État de 2,1 Mds€** ³⁹.

La mission a par ailleurs recensé 10,2 Mds€ de dépenses budgétaires au sein des programmes de soutien à la construction et à l'entretien d'infrastructures⁴⁰.

Enfin, la mission a recensé et noté l'impact sur la biodiversité **de 6,5 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes relatifs aux interventions de l'État et des collectivités pour l'aménagement du territoire**⁴¹.

Concernant les dépenses fiscales, la mission a recensé 12,8 Md€ de dépenses fiscales chiffrées, au titre du PLF 2024 :

- ◆ 10,2 Mds€ de dépenses fiscales liés aux politiques publiques de l'immobilier et de l'urbanisme (programme 135) ou au soutien à l'épargne, facilitant l'acquisition d'un logement (programme 145) ;
- ◆ 713,0 M€ de dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 ayant trait à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la contribution foncière des entreprises (CFE), hors dispositifs spécifiques à la Corse et à l'outre-mer - ces dépenses fiscales ne couvrent pas l'entièreté des dispositifs d'allègements de charges foncières mis en place par la puissance publique, des exonérations et des abattements complémentaires sont prévus par des mesures législatives, sans faire l'objet d'évaluation chiffrée dans le cadre de l'exercice budgétaire ;
- ◆ 1 886,0 M€ de dépenses fiscales inscrites relatives à l'action de l'État en Corse et en outre-mer, susceptibles de favoriser des activités de construction et d'aménagement du territoire.

La mission relève enfin l'existence d'allègements de charges ayant pour objectif de faciliter la localisation d'entreprises dans certaines zones géographiques. Si ces dispositifs n'incitent pas directement à la construction de locaux avec une possible emprise au sol, ils ne sont pas conditionnés au niveau législatif quant à leur impact en termes d'artificialisation.

Outre les collectivités territoriales dont les soutiens sont méconnus, la mission a identifié plusieurs opérateurs ou organismes chargés de mission de service public ayant un impact potentiel sur l'artificialisation, dont les actions pourraient être analysées sous l'angle de l'impact sur la biodiversité. Pour l'action publique en matière d'infrastructures de transport :

- ◆ l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;
- ◆ la Société des Grands Projets (SGP) ;
- ◆ Voies navigables de France (VNF) ;
- ◆ des établissements publics fonciers (EPF).

³⁹ Annexe au projet de loi de finances pour 2025 - Document de politique transversale « *Politique immobilière de l'État* ».

⁴⁰ Programme 203 « *Infrastructures et services de transport* », programme 343 « *Plan France très haut débit* », programme 350 « *Jeux olympiques et paralympiques 2024* » programme 362 « *Écologie* ».

⁴¹ Au titre des programmes 112 « *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement* », 119 « *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* », 123 « *Conditions de vie outre-mer* », 162 « *Interventions territoriales de l'État* », 364 « *Cohésion* » et 380 « *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* ».

Rapport

Pour l'année 2024, seules les dépenses de l'AFITF sont examinées formellement dans le cadre de l'exercice de Budget vert. Dans le cadre de son exercice de cotation, la mission s'est restreinte à l'évaluation des fonds de concours de l'AFITF au titre des actions du programme budgétaire 2023 « *Infrastructures et services de transports* ».

Pour l'action publique en matière d'aménagement du territoire, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), exerce notamment des activités de conseil et de soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets territoriaux, de déploiement de programmes d'appui spécifiques aux collectivités, et d'aménagement et la restructuration des espaces d'activité, commerciaux et artisanaux.

Pour l'action en matière d'urbanisme et d'habitat, la mission a par ailleurs relevé :

- ◆ la Caisse de garantie du logement locatif social accorde sa garantie aux prêts de la Caisse des dépôts et consignations accordés aux organismes de logement social, et qui financent pour partie le Fonds national d'aide à la pierre et le Fonds d'accompagnement vers le logement ;
- ◆ la Caisse des dépôts et consignations, exerce des activités dans le domaine de l'habitat et de la rénovation énergétique, via l'octroi de prêts à taux bonifiés ;
- ◆ le Fonds national des aides à la pierre, établissement public administratif contribuant au financement des aides à la pierre.

Les autres soutiens publics que constituent le rôle de l'État actionnaire (ports et aéroports, sociétés concessionnaires d'autoroutes, acteurs industriels, acteurs financiers...) et le rôle de garant de l'État n'ont pas été chiffrés ni examinés en détail par la mission.

2.6.2. La mission a identifié 2,7 Md€ de dépenses nécessitant des approfondissements prioritaires au regard des pratiques dommageables à la biodiversité via leur impact sur l'artificialisation des sols, et 9,5 Mds€ de financements dont l'impact sur la biodiversité devrait faire l'objet d'un suivi

Dans le cadre des soutiens publics à l'aménagement du territoire, notamment via l'action publique en matière de logements, de mobilité, de développement territorial et de soutien à l'investissement aux collectivités, la mission a recensé (cf. tableau 14) :

- ◆ 34,7 Mds€ de soutiens publics, qui ne comprennent pas l'ensemble des soutiens apportés par les opérateurs et établissements publics ainsi que ceux des collectivités territoriales ;
- ◆ **2,7 Mds€ de soutiens, soit 8 % du total identifié, qui ont un impact dommageable pour la biodiversité, au titre de l'artificialisation des sols** principalement, dont 1,5 Md€ au titre de la construction d'infrastructures et 0,9 Md€ au titre des dépenses fiscales de soutien à la politique de l'habitat et du logement ;
- ◆ **9,5 Mds€ de soutiens, soit 27 % du total identifié, dont l'impact sur la biodiversité n'a pu être déterminé, par manque de données** concernant les projets ou actions soutenus par ces financements, ou leur impact sur l'artificialisation, dont :
 - 4,1 Mds€ de crédits budgétaires de soutien au développement des territoires et à l'investissement des collectivités territoriales ;
 - 2,1 Mds€ de crédits budgétaires relatifs au développement du patrimoine immobilier de l'État (acquisition et construction) ;
 - 1,4 Mds€ de dépenses fiscales d'aides au développement des territoires ;
 - 1,2 Mds€ de crédits budgétaires relatifs à l'entretien et au développement d'infrastructures, hors infrastructures énergétiques.

Rapport

Tableau 14 : Cotation de l'impact des financements à l'aménagement du territoire sur la biodiversité

Financement	Financement annuel moyen (M€)	À approfondir en priorité (M€)	% à approfondir en priorité	À approfondir (M€)	% à approfondir
Fonds européens	1 295,8	-	0 %	130,7	10 %
<i>FEDER</i>	1 295,8	-	0 %	130,7	10 %
Dépenses budgétaires/fonds de concours/affectation de produits	20 636,2	1 747,3	8 %	7 478,2	36 %
<i>dont politique de l'habitat et du logement</i>	1 893,8	81,3	4 %	64,3	3 %
<i>dont programmes d'acquisition/construction immobiliers</i>	2 084,2	-	0 %	2 084,2	100 %
<i>dont entretien et développement des infrastructures (hors énergie)</i>	10 199,6	1 514,9	15 %	1 245,9	12 %
<i>dont soutien au développement des territoires et à l'investissement des collectivités</i>	6 458,5	151,2	2 %	4 083,8	63 %
Dépenses fiscales et allègements de charge	12 813,1	938,4	7 %	1 852,1	14 %
<i>dont soutien au logement</i>	10 205,0	912,8	9 %	400,0	4 %
<i>dont fiscalité foncière</i>	713,0	10,6	1 %	-	0 %
<i>dont aides territoriales au développement</i>	1 886,0	15,0	1 %	1 443,0	77 %
<i>dont cessions immobilières décotées</i>	9,1	-	0 %	9,1	100 %
Total	34 745,1	2 685,7	8 %	9 461,0	27 %

Source : Mission.

3. Construits pour des objectifs autres que la préservation de la biodiversité et inscrits dans des systèmes économiques et sociaux complexes, les modifications des dispositifs identifiés par la mission nécessitent une véritable planification pour qu'elles soient acceptées et mises en œuvre par les parties prenantes

3.1. Tout en invitant à améliorer la connaissance des effets sur la biodiversité et en ayant conscience des environnements complexes des secteurs étudiés, la mission préconise de réorienter et de redéfinir les dispositifs insuffisamment conditionnés en matière de biodiversité

La mission observe que pour chacun des secteurs étudiés, le rôle des moyens publics intervient de façon plus ou moins structurante pour les activités économiques concernées, et sous des formes toujours différentes.

Les 256 dispositifs identifiés pour réduire, voire supprimer, les effets négatifs sur la biodiversité s'inscrivent dans des écosystèmes très divers, et répondent à des objectifs de politique publique différents.

De manière transversale à tous les secteurs, la mission appelle à l'établissement, sur une méthodologie partagée, d'un budget vert par les opérateurs de l'Etat. Compte tenu de la pluralité des situations, tant dans leurs structures de financement, que dans leurs missions et moyens, la capacité d'évaluation de leurs actions ne pourrait être mieux maîtrisée que par eux-mêmes.

Comme demandé dans la loi de finances initiale pour 2024⁴², la mission considère pertinent de demander aux établissements publics identifiés dans les filières d'intérêt, de réaliser un exercice de budget vert comprenant un axe biodiversité. Cette évaluation devrait se faire sur la base d'une méthodologie commune à l'ensemble de la sphère publique. A la date de la mission, 46 opérateurs ont été identifiés pour ce premier exercice, bénéficiant de 22,3 Mds€ de concours financiers de l'Etat (subventions pour charge de service public, taxes affectées et crédits d'intervention) et représentent des dépenses, hors investissement, de 35,7 Mds€.

De plus, cet exercice de construction de budget vert doit s'accompagner d'un suivi régulier et continu, sur le modèle du budget vert de l'Etat. Seule une analyse de l'évolution de ces dépenses permettra de mettre en perspective les avancées et les reculs en la matière, en particulier lorsque certaines dépenses peuvent être soumises à des variations importantes, comme ce fut le cas dans le secteur de l'énergie récemment avec les compensations des prix aux consommateurs, pour des montants importants et sans conditions.

⁴² Article 206 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

3.2. La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre de la préparation du prochain cycle de la PAC

La mission insiste sur la nécessité de maintenir les financements de la politique agricole commune afin que cette politique soit en mesure d'assurer à la fois la souveraineté alimentaire, l'adaptation de l'agriculture européenne aux impacts du dérèglement climatique et de contribuer davantage à la sauvegarde de la biodiversité, qui reste le principal allié de la productivité agricole de long terme (sol, pollinisation).

Malgré leur désaccord sur la méthode et le chiffrage des moyens publics à revoir, les missionnés de l'IGF, l'IGEDD et du CGAAER se rejoignent sur le constat que les évolutions de la PAC ont permis une amélioration générale, mais à des degrés variables, des pratiques agricoles, amélioration dont les progrès environnementaux restent difficiles à évaluer. Toutefois, la temporalité est un élément important pour pouvoir apprécier l'effet de ces pratiques sur la biodiversité, la reconstruction d'habitats et de conditions favorables prenant plus de temps que leur destruction. A ce stade néanmoins, ces évolutions de la PAC n'ont pas été suffisantes pour enrayer le déclin de la biodiversité dans les espaces agricoles.

La mission IGF/IGEDD propose dans ce contexte de reconsidérer les assouplissements récemment apportés à la conditionnalité, de créer un nouveau niveau à l'éco-régime qui soit plus exigeant et de nouveaux bonus, et enfin de réorienter voire réallouer certains moyens au second pilier de la PAC.

3.2.1. La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre de la préparation du prochain cycle de la PAC

3.2.1.1. Faire de l'éco-régime un vrai levier de transformation, pour accompagner les agriculteurs à la hauteur des enjeux de transition et des services environnementaux rendus

Comme décrit précédemment, l'éco-régime a été souscrit dans sa première année de mise en œuvre par 88 % des exploitations éligibles à la PAC, dont 82 % au niveau d'ambition et de rémunération supérieur (y compris paiement spécifique « agriculture biologique »). Même si on ne peut pas exclure que cette adhésion des exploitations agricoles puisse découler en partie des progrès réalisés par tous, cette réalité démontre également que l'éco-régime est détourné de son caractère incitatif à la transition écologique de l'agriculture et conforté dans son rôle de rémunération quelles que soient les pratiques.

Cette « sur-éligibilité » par rapport aux prévisions initiales a conduit à réduire la rémunération (en €/ha) de tous les bénéficiaires pour se conformer à l'enveloppe fixée :

- ♦ le PSN validé par la Commission européenne en 2022 prévoyait que le niveau de base soit rémunéré à hauteur de 60 €/ha, le niveau supérieur à 80 €/ha et que la surprime pour le bio soit de 30 €/ha (pour un paiement à 110 €/ha) ;
- ♦ en décembre 2023, les montants de l'éco-régime ont été revus à la baisse pour les paiements de l'année en cours : le niveau de base n'a été rémunéré qu'à hauteur de 46,7 €/ha, le niveau supérieur à 63,72 €/ha et la surprime bio a été conservée à hauteur de 30 €/ha (pour un paiement à 93,72 €/ha), de même que le bonus haies à 7 €/ha.

La baisse s'est donc établie à 16 €/ha pour les engagements les plus exigeants et de 13 €/ha pour l'engagement de base.

Les exploitations en agriculture biologique ont subi une baisse de près de 15 €/ha par rapport à la rémunération initialement fixée, alors même que cette pratique a vu la disparition de l'aide au maintien et qu'elle est frappée par la crise de la consommation de produits bio liée à l'inflation importante entre 2021 et 2023. Si les moyens ont été confortés *via* d'autres enveloppes (crédit d'impôts bio, hausse de l'aide à la conversion), ils n'ont pas été suffisants pour répondre à la double crise de cette pratique.

Ainsi, on constate la suspension de la progression des surfaces converties qui stagne autour de 10 % depuis 2021 (alors qu'elle devait être à 14 % en 2024 pour suivre la trajectoire prévue dans le PSN et la planification écologique). **La remise en place d'un soutien au maintien de l'agriculture biologique est une piste que la mission recommande d'étudier au regard de ses bienfaits avérés pour la biodiversité.**

Il pourrait être envisagé de redonner à l'éco-régime son caractère incitatif au changement de pratiques en, d'une part, augmentant les paiements pour l'agriculture biologique, et, d'autre part, en créant un nouveau niveau d'ambition de l'éco-régime accessible aux 20/25 % des exploitations (non bio) les plus vertueuses en l'état de leurs pratiques.

Ainsi, un bonus « couverture des sols », enjeu clé pour le stockage de carbone, la lutte contre l'érosion et la lixiviation des nitrates vers les masses d'eau et l'amélioration de la qualité de la biodiversité des sols, pourrait être ajouté au sein de l'éco-régime pour rémunérer les exploitations qui vont au-delà des obligations réglementaires.

Dans le même pas de temps, les surplus disponibles liés à l'arrêt des conversions à l'agriculture biologique⁴³ pourraient être utilisés pour renforcer les actions les plus bénéfiques à la biodiversité, et en particulier aux exploitations en polyculture élevage dont les pratiques diversifiées sont particulièrement favorables à la sobriété en intrants (meilleure autonomie en azote) et la qualité des sols (prairies), via un bonus « autonomie fourragère ».

Une autre option consisterait à créer un « bonus prairies permanentes » pour contribuer à redonner un intérêt économique aux prairies impactées par les phénomènes de décapitalisation et aider à lutter contre le retournement.

Afin de poursuivre ce même objectif de préservation des prairies, il serait intéressant d'envisager la suppression du critère de 5 années au-delà desquelles une prairie temporaire prend automatiquement la qualification de prairie permanente. Lors de ses auditions, la mission a en effet été sensibilisée au fait que pour éviter ce reclassement, des exploitants labourent des prairies avant leur 5^{ème} anniversaire, afin de pouvoir rester libres dans le choix de leur futur assolement. La requalification de prairie temporaire en prairie permanente se ferait alors sur demande de l'exploitant, motivée par l'existence du bonus précédemment décrit.

Ces propositions pourraient être financées en réduisant la rémunération (en €/ha) du niveau de base qui ne concernait en 2023 que 6 % des exploitations bénéficiant de l'éco-régime, a priori les moins engagées dans la transition.

⁴³ 90 millions en 2023, CGDD.

3.2.1.2. Rétablir la conditionnalité à son niveau d'ambition initial

Nous avons décrit au § 2.1.4 les évolutions de la conditionnalité au cours du temps, qui ont abouti à en faire un levier important pour encourager l'adhésion de tous les agriculteurs à des pratiques bénéfiques à l'environnement et au bien-être animal, qui contribuent à préserver la biodiversité. Néanmoins, les ajustements survenus en début de programmation ont donné la possibilité aux États membres de déroger à un certain nombre de règles, entraînant un recul environnemental et une aggravation des distorsions de concurrence entre les États membres qui choisissent de solliciter ces dérogations et les autres.

Il serait en tout état de cause incontestablement bénéfique pour la biodiversité de revenir *a minima* à l'esprit de la conditionnalité renforcée telle que prévue initialement lors de l'élaboration du PSN. Cela ne peut se concevoir qu'au niveau européen car, concernant les enjeux environnementaux, les États membres n'ont guère intérêt, d'un point de vue économique de court terme, à se démarquer par un haut niveau d'ambition environnementale.

Ainsi, une dérogation à la BCAE 7 (rotation des cultures) devrait être circonscrite à l'obligation annuelle (voir 2.1.4) et n'être accordée que de façon exceptionnelle en raison de circonstances climatiques limitant les possibilités de l'exploitant (conditions trop sèches ou trop humides pour semer). Comme pour l'obligation de couverture des sols (BCAE 6) qui comporte des dates spécifiques dans l'année, le pouvoir d'appréciation du caractère justifié ou non de la demande de dérogation pour circonstances exceptionnelles devrait être attribué au Préfet de département, afin de tenir compte des conditions météorologiques locales.

En ce qui concerne la BCAE 8, sa réhabilitation dans sa version d'origine apparaît nécessaire aux membres de la mission qui recommandent toutefois une adaptation, afin de comptabiliser dans les SIE les haies situées sur des prairies.

Les évolutions suggérées ici **nécessitent parallèlement une réflexion sur la territorialisation des règles**. Il est par exemple plus difficile de diversifier ses cultures en zone intermédiaire qu'en zone de bonnes terres, à la fois pour des raisons agronomiques et pour des raisons de débouchés. Le sujet des débouchés se pose aussi pour les productions animales avec la dé-densification du maillage d'abattoirs, en forte réduction sur tout le territoire, et de laiteries, particulièrement perceptible dans ces zones.

3.2.1.3. Une réorientation des moyens du FEADER pour soutenir les pratiques les plus favorables est possible dans le cadre de la PAC

La mission recommande d'étudier une dotation plus importante des MAEC⁴⁴, qui compensent la perte ou le manque à gagner résultant de la mise en œuvre d'une pratique (obligation de moyens). De nouvelles MAEC peuvent également être envisagées pour couvrir des enjeux insuffisamment pris en compte (en faveur de pollinisateurs ou de la qualité de l'eau).

⁴⁴ pour rappel : la couverture optimale du territoire en MAEC de niveau supérieur serait de 30% pour inverser la tendance au déclin des populations d'oiseaux dans les terres agricoles, alors que la couverture française est de 10% toutes MAEC confondues – voir 2.4.2

La mission considère également qu'il pourrait être utile de les faire évoluer, au moins pour partie d'entre elles, en paiements pour services environnementaux avec obligation de résultats. Par la notion de résultat, la mission entend que les effets des modifications de pratiques soient observables au travers de l'évolution des indicateurs de pression (part de couverture des sols, réduction des intrants, linéaire de haies, etc.). Elle suggère cependant d'adopter une approche pragmatique offrant la possibilité d'assouplir le niveau d'exigences pour tenir compte d'événements climatiques ou sanitaires exceptionnels pouvant entraver la bonne volonté de l'exploitant à la mise en œuvre de pratiques alternatives. Un travail juridique est en tout état de cause à mener concernant les règles de l'UE voire de l'OMC qui semblent borner le montant de compensation possible aux pertes et manques à gagner.

Enfin, l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil pourrait certainement elle aussi être renforcée compte tenu des enjeux signalés en termes d'accompagnement pour le passage à l'échelle dans la mise en œuvre des transitions. Le rôle et le positionnement des chambres d'agriculture, établissements publics financés en partie par l'impôt, ainsi que ceux des entreprises de l'aval, mériteraient, en matière de conseil stratégique ou global, d'être interrogés et, au besoin, renforcés. À ce propos, la mission note qu'un récent rapport de la Cour des comptes⁴⁵ recommande de cibler davantage les aides du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) sur les innovations transformantes, le conseil stratégique et la formation continue, recommandation qui lui paraît particulièrement pertinente dans ce contexte. En tout état de cause, le bilan du contrat d'objectif et de performance du réseau des chambres d'agriculture sur la dernière mandature sera un point d'appui intéressant.

En matière d'acceptabilité, la prise en compte des agriculteurs semble un préalable nécessaire à toute proposition. Sans pouvoir le documenter, la mission attire l'attention sur le « *sens* » que les agriculteurs pourraient trouver à être rémunérés pour un service rendu et considéré comme tel par la société plutôt que d'être « *compensés* » d'une perte, dans une logique assurantielle. Le niveau d'accompagnement devra être calibré au regard des moyens disponibles. Afin de rendre ces mesures suffisamment attractives, dans des territoires et pour le type de production sur lesquels les déployer en priorité, le niveau de rémunération sera clé dans un secteur en forte tension. Enfin, un équilibre sera à trouver entre niveau d'exigence des mesures, pour que leur mise en œuvre ait véritablement un effet et accessibilité suffisante pour susciter l'adhésion.

Pour dégager de nouveaux moyens sur le second pilier, une révision du taux de transfert de l'enveloppe de FEAGA vers l'enveloppe de FEADER peut être envisagée. La France, avec un taux de transfert de 7,53 %, pourrait certainement encore mobiliser de façon plus importante les moyens du FEAGA. Pour rappel, certains états membres ont retenu un taux de transfert plus élevé, par exemple l'Allemagne (12 %) ou les Pays-Bas (21 %). La France n'est pour autant pas le pays au taux le plus faible et certains États membres ont fait le choix inverse consistant à transférer des moyens du second vers le premier pilier. Néanmoins, à titre indicatif, la mission a calculé qu'un taux autour de 13 % permettrait de doubler l'enveloppe consacrée aux mesures de l'article 70 (MAEC/Bio). Toutefois, toute modification de ce taux représente des arbitrages difficiles dans le contexte actuel du secteur agricole et nécessitera un dialogue préalable avec le ministère des Finances et les Régions pour définir les capacités de co-financement nationales.

⁴⁵ Cour des comptes : *L'innovation en matière agricole : une contribution essentielle à la transition agroécologique* – Février 2025

Alors que dans les cinq ans qui viennent la moitié des 400 000 chefs d'exploitation sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite, le mouvement de renouvellement des générations qui va s'opérer peut constituer un levier particulièrement fort de transition, qu'il importe de mobiliser. Une réflexion pourrait être menée pour faire du second pilier un vrai levier de la transition agroécologique, en instaurant une conditionnalité sur les aides non surfaciques et en exerçant une sélection plus orientée des projets, sur la base de critères définis au niveau national. Au sein du second pilier, il pourrait être pertinent de réorienter certains dispositifs vers la transition écologique. De ce point de vue, la mission suggère que soit conduite une évaluation *ex-post* de la mise en œuvre par les Conseils régionaux, dans le cadre de la programmation actuelle, des aides non surfaciques (typologie des projets aidés, impacts sur l'environnement et le climat, impacts sur le territoire, sur l'emploi, ...). Elle préconise également de questionner l'efficacité des aides au développement rural et des programmes LEADER⁴⁶. Ces analyses seraient à mener suffisamment tôt avant la fin de la programmation afin de disposer d'éléments pour la construction du prochain PSN.

Pour rappel, les préoccupations relatives à l'environnement et à la biodiversité en particulier sont aussi portées à travers des outils nationaux, notamment dans le cadre de la planification écologique. Afin d'assurer une cohérence entre les dispositifs européens et nationaux, il convient naturellement de vérifier que leurs objectifs n'entrent pas en conflit et que les instruments nationaux ne se bornent pas à compenser les effets négatifs de dispositifs européens insuffisamment conditionnés sur l'aspect biodiversité.

Enfin, la mission rappelle que la puissance publique n'est pas le seul acteur légitime pour accompagner le secteur agricole dans ses transitions. Pour assurer la réussite de ces dernières, il est primordial d'intégrer les filières et leur aval aux efforts demandés aux agriculteurs et aux modifications proposées sur les soutiens financiers, nationaux et européens. De plus, les évolutions suggérées ne pourront se faire en l'absence de l'information et du consentement du consommateur, premier concerné par les conséquences en matière de prix des biens alimentaires.

3.2.1.4. Cibler prioritairement les aides à la conversion vers l'agro-écologie sur les zones les plus riches en biodiversité apparaît également comme un outil permettant d'obtenir des résultats tangibles dans ce domaine et en matière de santé publique

Il semble nécessaire d'accroître les aides à des pratiques agricoles moins impactantes dans les zones disposant encore de la biodiversité la plus riche - les aires protégées - et où les enjeux de santé publique sont les plus forts (aires de captage pour l'eau potable, agriculture en proximité des habitations). Un bilan dressé par le MASA montre que seules 4 % des surfaces en aires d'alimentation de captage sont couvertes par une MAEC / aide à la conversion à l'agriculture biologique contre 9 % de la SAU hexagonale⁴⁷. Le ciblage des zones à enjeux, censé être le point d'entrée du déploiement des mesures, n'atteint donc pas son objectif.

⁴⁶ Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, programme européen de développement rural qui vise à soutenir le développement des territoires ruraux.

⁴⁷ Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt, DGPE/SPAC, « Les MAEC-Bio souscrites sur les AAC », 26 novembre 2024.

Il apparaît en effet nécessaire à la mission d'étudier la possibilité de compenser/indemniser les exploitations exposées à des désavantages spécifiques résultant de certaines exigences environnementales obligatoires. L'article 72 du règlement PSN prévoit la possibilité d'indemniser des exploitations soumises à des réglementations environnementales découlant des directives cadre sur l'eau, espèces ou habitats. Cet article n'a pas été activé dans le PSN français jusqu'ici mais pourrait l'être. Cette mesure était déjà prévue dans les PDRR (plans de développement ruraux régionaux) de la précédente programmation dans deux régions pour les zones Natura 2000. Cette extension pourrait également être envisagée pour les zones en situation critique pour la qualité de l'eau (zones soumises à contraintes environnementales ZSCE notamment).

De même, les efforts mis en place pour la préservation des infrastructures agro-écologiques (IAE)⁴⁸ méritent d'être poursuivis. La préservation des haies a été intégrée dans la BCAE8, et demeure même la seule obligation suite à son assouplissement. En sus, les agriculteurs peuvent bénéficier, dans le cadre de l'éco-régime, d'un bonus haies de 20 euros/ha ou s'ils dépassent 7 % ou 10 % de SAU en IAE et jachères d'une rémunération supplémentaire. Enfin, de façon alternative, ils peuvent également être rémunérés dans le cadre du 2ème pilier pour l'entretien durable des IAE (MAEC 70.14 = 0,8 euros/an/ml sur 5 ans). Mais le dispositif est jugé trop complexe et fait l'objet de nombreuses critiques. Il apparaît à cette mission que les haies et plus largement les infrastructures agro-écologiques sont un des éléments essentiels de la préservation et de la restauration de la biodiversité et que leur intégration dans la conditionnalité doit être préservée, et les aides financières pour leur maintien et leur développement être poursuivies.

Enfin, il convient également de réfléchir à la meilleure manière d'articuler les financements de la PAC et les aides actuellement apportées par les Agences de l'eau pour la mise en place de paiements pour services environnementaux. Néanmoins, une réforme du second pilier semble également nécessaire afin de sortir de la logique de rémunération selon les seuls surcoûts et manques à gagner (voir partie précédente).

3.3. L'amélioration de la biodiversité en forêt relève avant tout d'une révision des méthodes de gestion forestière, publique et privée, plus que de dispositifs financés et dommageables à la biodiversité

3.3.1. La gestion durable est censée être obligatoire pour la forêt publique et privée, avec prise en compte de tous les enjeux de préservation de la biodiversité

Le caractère multifonctionnel est consacré par le code forestier. Les interventions concernant la forêt présentent ainsi des attentes relatives à l'environnement, à la décarbonation, à la sécurité civile, à l'exploitation économique ou encore au tourisme.

La gestion durable est une obligation pour la forêt privée comme pour la forêt publique. Cette gestion est définie dans une hiérarchie de documents : plan national forêt bois (PNFB) 2016-2026, décliné au niveau régional dans les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) et les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), tant sur les aspects stratégiques que techniques.

⁴⁸ Haies, Alignement d'arbres, Arbres isolés, Boquets, Mares, Fossés non maçonnés, Bordures non productives, Jachères, Jachère mellifères, Murs traditionnels

Toutefois, le morcellement de la forêt privée rend difficile l'application de ces directives. En premier lieu, comme pointé par le rapport sur la « *Mise en gestion durable de la forêt française privée* » de mars 2024, la faible fiabilité du cadastre est un obstacle au bon suivi de ces directives. Par ailleurs, les besoins en ressources humaines pour la gestion de petites surfaces est plus grande. Enfin, en forêt privée, toutes les aides sont conditionnées au fait de disposer d'un document de gestion durable.

Comme le souligne le rapport de l'autorité environnementale de 2022, toutes les propriétés forestières relevant de plans simples de gestion (PSG)⁴⁹ n'en disposent pas et la plupart des SRGS sont peu prescriptifs sur les aspects destinés à préserver la biodiversité.

La mission identifie trois difficultés pour la forêt, qui au-delà du périmètre de ce rapport, à savoir les moyens financiers publics mobilisés dans le PLF 2024, nécessitent une attention de la part des administrations et opérateurs concernés :

- ◆ les conditions pour répondre à la demande en biomasse forestière en croissance pour atteindre les objectifs de décarbonation à la fois pour la construction et pour la production énergétique (voir annexe « énergie » également) ;
- ◆ la forêt est le principal puits de carbone français. A ce titre, son effet positif sur l'ensemble des secteurs au regard de la pression « changement climatique » peut justifier toute mesure visant à son développement. Mais la forêt française est un puits de carbone en péril : la capacité de stockage du CO₂ par les écosystèmes forestiers a été divisée par deux en dix ans ;
- ◆ néanmoins, si le développement forestier à des fins productives se fait sans prendre en compte l'impératif de diversification des peuplements, il peut se trouver en contradiction avec l'objectif de préservation de la biodiversité. A titre d'illustration, alimenter le secteur de la construction bas carbone et renforcer la résilience de la forêt au changement climatique sont des objectifs qui peuvent entrer en concurrence, tous deux étant pourtant clairement identifiés dans le plan de renouvellement forestier. **Sur la base d'une analyse des premiers résultats des appels à projet du plan de renouvellement forestier, l'intégration de l'ensemble de ces objectifs doit être vérifiée, ce qui pourrait conduire à une révision du contenu de leur cahier de charge afin d'éviter certaines des effets pervers dénoncés.**

3.3.2. Au regard des faibles moyens concernés et de l'éclatement de la politique publique, les pistes de réflexion invitent à mieux identifier les structures en charge de la forêt pour mieux mobiliser son potentiel favorable à la biodiversité

Un financement et des responsabilités trop largement répartis et mal suivis. La mission constate que le montant des financements publics à destination de la forêt est faible en comparaison avec les autres secteurs étudiés dans le cadre de ce rapport.

Ainsi, un enchevêtrement de politiques et de dépenses publiques se dégage -réparti entre de nombreuses administrations et au sein de nombreux programmes budgétaires- qui ne permet pas d'appréhender de façon claire une éventuelle politique publique relative à la forêt. Le rapport du Sénat « *Rapport d'information n° 636 sur le financement public de la filière forêt bois* » de mai 2024 recommandait (recommandation n° 7) la création d'un document de politique transversale (DPT) permettant de connaître le montant agrégé des soutiens publics à la filière forêt- bois.

⁴⁹ Obligatoires pour les propriétés forestières dépassant 20 ha (25 ha jusqu'en 2023), et volontaires pour les propriétés entre 10 et 20 ha.

Forêt publique, forêt privée, deux statuts mais une même problématique vis-à-vis de la biodiversité. Concernant la forêt publique, l'ONF est l'acteur pertinent pour mettre en œuvre toute politique publique concernant la forêt, et notamment poursuivre ses travaux relatifs à l'adaptation des forêts au changement climatique, principale pression subie.

Concernant les forêts privées, les dépenses fiscales sont motivées par une vision patrimoniale de la forêt et non par une ambition de dynamiser l'exploitation forestière. Ces dispositifs favorisent l'investissement à des fins d'optimisation fiscale et ne répondent pas au besoin d'adapter la forêt aux pressions. **Une révision et une conditionnalité nouvelle, ouvrant les droits à ces avantages fiscaux, pourraient être mises en œuvre**, afin d'inciter les propriétaires à mettre en œuvre différentes mesures favorables à la biodiversité et donc à la résilience de leurs parcelles.

Par ailleurs, les travaux produits sur le secteur pointent l'insuffisance des vérifications des obligations environnementales associées aux avantages fiscaux accordés. Les recommandations des rapports de la Cour des comptes et du Sénat formulant une nécessaire évaluation des dispositifs sont partagées par la mission. Le Sénat insiste sur le fait qu'on ne se donne pas les moyens de regrouper les petites propriétés privées pour imposer des conditionnalités écologiques (conclusion similaire du rapport IGF 2024).

Le « bouclage biomasse », une ambition à clarifier. Sur le sujet du bois comme énergie et en particulier de la mobilisation de la ressource biomasse, la mission constate des injonctions contradictoires entre la mise en avant par le SGPE⁵⁰ de l'impossibilité de réaliser le « bouclage biomasse », dans un contexte où le financement à l'installation de chaudières à bois chez les particuliers et des réseaux de chaleur biomasse collectifs est soutenu, notamment à travers le fonds chaleur opéré par l'ADEME.

3.4. La pêche et le transport maritime, secteurs exposés à la concurrence internationale et soutenus massivement par la puissance publique, peuvent faire l'objet d'un accompagnement pour réduire leurs effets sur la biodiversité

3.4.1. L'amélioration de la connaissance des soutiens publics aux activités maritimes est indispensable pour suivre et évaluer leurs impacts sur la biodiversité

Les difficultés rencontrées par la mission lors de l'élaboration des recommandations relèvent de deux natures :

- ◆ l'acceptabilité des éventuelles recommandations, dans un cadre économique et concurrentiel particulier, où le modèle d'affaires de la pêche, artisanale comme industrielle, et le marché international sont des contraintes difficilement pilotables au niveau national ;
- ◆ la cohérence, la véracité et la disponibilité des informations sur l'ensemble des parties prenantes, pouvoirs publics comme corps intermédiaires du secteur.

Les activités de tourisme littoral et marin, au-delà de l'activité de plaisance, sont à l'origine d'impacts certains sur la biodiversité, ne serait-ce que par la pollution des écosystèmes et l'émission de gaz à effet de serre qu'elles entraînent. Une évaluation plus exhaustive des soutiens publics ayant un impact sur la biodiversité devrait s'appuyer par ailleurs sur une cotation consolidée des impacts sur la biodiversité des différents volets d'activité du secteur du tourisme au sens plus large (transport, hébergement, activités de loisir...).

⁵⁰ « Bouclage biomasse : enjeux et orientations », juillet 2024, SGPE.

Le halo des dépenses des collectivités territoriales. Dans le cadre de l'exercice du budget vert, il est attendu de la part des collectivités un résultat portant sur les dépenses de fonctionnement, à partir d'une méthodologie proposée. Pour parvenir à une méthodologie unique, la mission recommande la publication de la méthodologie de l'ONB, notamment pour la partager et la soumettre à toutes les parties prenantes, ainsi que le lancement d'un groupe d'étude pour l'adapter le cas échéant aux enjeux territoriaux.

3.4.2. La pêche et le transport maritime français s'inscrivent dans un contexte international qui limite les marges de manœuvre à l'échelon national, mais l'ampleur des soutiens publics apportés à ces secteurs offre néanmoins une opportunité pour faire évoluer leurs pratiques

Certaines pratiques mises en œuvre dans l'exercice des activités de pêche, d'aquaculture et de transport maritime sont indéniablement dommageables pour la biodiversité. L'exercice de ces activités économiques maritimes s'inscrit toutefois dans un contexte international concurrentiel pour le transport maritime et dans le cadre européen de la PCP pour ce qui relève de la pêche et de l'aquaculture marine.

Parmi les soutiens publics cotés comme dommageables par la mission, plusieurs ont des équivalents mis en place au sein d'autres pays. C'est le cas par exemple pour la taxe au tonnage, mise en place au sein de plusieurs Etats européens disposant d'une flotte et les allègements de charge pour l'achat de carburant par les acteurs de la filière pêche.

Dans les deux cas mentionnés ci-dessus, la mise en œuvre d'une extinction soudaine des soutiens publics identifiés ne pourrait que porter atteinte à la compétitivité des filières françaises et potentiellement conduire à leur effondrement. Par ailleurs, la diminution de l'impact sur la biodiversité n'est pas garantie à ce titre, en raison des phénomènes de report ou de substitution de l'exploitation de l'espace maritime aux profits d'acteurs étrangers. Ces soutiens publics constituent toutefois des leviers aux mains de la puissance publique pour faire évoluer les pratiques des acteurs vers une moindre atteinte à la biodiversité, d'autant plus efficace qu'ils constituent une part significative des soutiens publics totaux aux secteurs concernés.

Ainsi, au regard des dépenses publiques de toutes natures apportées aux activités maritimes, tenant compte du contexte de concurrence internationale et se concentrant sur l'évolution des pratiques dommageables identifiées, plusieurs pistes peuvent être envisagées.

Les pratiques de pêche au chalut, surtout de fond, et à la drague, parce qu'elles impliquent le raclage des fonds marins, ont un impact négatif sur la biodiversité plus important que les autres pratiques de pêche. **En cohérence avec les objectifs de protection de la biodiversité des aires marines protégées, qui reçoivent par ailleurs des soutiens publics à cette fin, il conviendrait d'étudier, en concertation avec la profession, la disparition progressive, d'ici à 2030 si possible (objectif énoncé par la Commission), des activités de pêche s'appuyant sur ces pratiques dans les aires marines protégées.**

Les sujets de changement des pratiques de pêche et la décarbonation de la flotte ne sont aujourd'hui que partiellement couverts dans le cadre de la PCP. La mission a identifié des soutiens publics nationaux, comme la détaxe au carburant, qui ne sont pas conditionnés à un changement de pratiques, soutiennent proportionnellement les acteurs aux pratiques potentiellement les plus dommageables (arts traînants) et sont dépourvus d'objectifs d'évolution en la matière. Il conviendrait de travailler dans le cadre de la prochaine PCP à une intégration de ces soutiens dans le cadre général de la PCP, et à une révision de leur fonctionnement pour mieux prendre en compte leur effet sur la biodiversité, en favorisant notamment la reconversion des armements aux techniques de pêche les moins dommageables, le recours accru à des systèmes de propulsion décarbonés, et l'installation de dispositifs d'évitement des prises accessoires.

Les soutiens publics au transport maritime avec un impact négatif sur la biodiversité consistent essentiellement en la taxe au tonnage, qui n'est pas aujourd'hui éco-conditionnée. Les marges de manœuvre au niveau national sont limitées, de nombreux autres pays concurrents ayant mis en œuvre des dispositifs similaires. **Il conviendrait de réfléchir à une révision du dispositif dans un cadre international en le transformant en un levier de décarbonation et de limitation des impacts du transport maritime sur la biodiversité.**

La conférence internationale UNOC 3, co-organisée par la France et le Costa Rica en juin 2025, pour accélérer l'action et mobiliser tous les acteurs pour conserver et utiliser durablement l'océan en constitue indéniablement une opportunité.

3.5. Le secteur de l'énergie, tant dans son volet production que pour son volet consommation, présente des marges d'amélioration importantes au regard des moyens qui sont apportés sur ces deux volets

3.5.1. Dans le secteur de l'énergie, la mission invite à améliorer la connaissance de l'impact des aides sur la biodiversité

La première proposition consiste à préconiser un approfondissement de la qualification des aides pour les financements mixtes, soit les financements dont les effets sur la biodiversité n'ont pas pu être clairement établis.

La seconde a pour objet d'intégrer l'ensemble des opérateurs dans la démarche du budget vert afin d'améliorer l'exhaustivité des dépenses publiques sous revue. Cette démarche ayant été initiée pour les budgets initiaux pour 2026 des opérateurs ciblés, la mission appelle à poursuivre et accompagner l'ensemble des opérateurs et leurs dépenses dans cet exercice. L'intégration des résultats des collectivités locales dans la démarche est programmée pour 2026.

La troisième a pour vocation de permettre une hiérarchisation des impacts sur la biodiversité afin de conseiller les pouvoirs publics sur les enjeux majeurs, non pas en termes budgétaires, mais d'impacts sur la biodiversité. En effet, la mission rappelle que les propositions doivent tenir compte des difficultés suivantes :

- ◆ la hiérarchisation des priorités suppose une mesure de l'intensité de l'impact sur la biodiversité, souvent peu documentée car difficile à mesurer ;
- ◆ la France n'est pas autonome énergétiquement, et pèse également par l'importation induite d'énergie sur la biodiversité à l'international.

C'est pourquoi la quatrième proposition consiste à tenir compte, dans les analyses futures, des effets induits sur la biodiversité de la production importée.

3.5.2. Propositions relatives aux subventions finançant la production d'énergies dommageables

Certaines productions d'énergie renouvelable sont partiellement défavorables à la biodiversité. La question est donc de déterminer comment réduire leur impact négatif à l'avenir :

Rapport

- ◆ le soutien aux biocarburants, dont l'impact sur la biodiversité est indéniable quand il entraîne de la déforestation importée et potentiel lorsqu'il repose sur des cultures intensives en France (voir annexe agriculture), doit néanmoins faire l'objet d'un examen attentif au regard de sa place dans la transition climatique (place des émissions liées aux transports dans les émissions françaises) et des impacts d'une modification des aides publiques sur les exploitations agricoles. **Toute réforme doit donc s'inscrire dans un calendrier piloté au sein de la planification écologique ;**
- ◆ s'agissant de l'hydroélectricité, le parc de barrages étant ancien, il s'agit davantage de réduire les effets sur la biodiversité, par l'application stricte de la réglementation relative à la mise en œuvre de la continuité écologique des cours d'eau *via* des aménagements des obstacles (suppression des seuils non productifs, mise en place de « passes à poissons ») et de poursuivre le démantèlement des barrages identifiés comme des ruptures majeures (Trame bleue). **Dans ce cadre, la remise en cause des tarifs préférentiels de rachat d'électricité pour des barrages ne respectant toujours pas leurs obligations en matière de continuité écologique mériterait d'être sérieusement examinée ;**
- ◆ S'agissant des éoliennes en mer, l'impact de leur exploitation reste à documenter, ce qui pourrait conduire à financer des recherches en ce sens.
- ◆ Quant au photovoltaïque au sol, le développement de parcs sur des zones déjà artificialisées devrait être recherché. L'augmentation du nombre de projets (voir avis des MRAe et de l'Ae) démontre la nécessité à la fois d'accompagner les porteurs de projet pour assurer la qualité des études d'impact environnementales et de **veiller à privilégier les sites d'implantation susceptibles à la fois de produire suffisamment pour justifier leur rentabilité sans pour autant impacter des zones naturelles à forte qualité écosystémique (éviter les zones humides, les forêts) ou agricoles.**
- ◆ Les projets de centrales nucléaires doivent aussi s'inscrire dans le cadre d'études d'impact environnementales leur permettant de s'assurer de la déclinaison adéquate de la séquence « ERC ». L'énergie nucléaire concourt par ailleurs à renforcer d'autres pressions sur la biodiversité via le réchauffement de l'eau dans le cadre de son exploitation, et la dégradation de la biodiversité dans le cadre des activités d'extraction et de fabrication de combustible, impacts qu'il conviendrait de prendre en compte.
- ◆ La même conclusion s'impose pour les projets de lignes électriques nouvelles, notamment dans le cas de leur implantation dans des zones particulièrement sensibles sur le plan environnemental.

3.5.3. Propositions relatives aux soutiens publics en faveur de la consommation d'énergie dommageable à la biodiversité

Dans son rapport de septembre 2019 sur « la fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) proposait déjà de réformer les dépenses fiscales *« en suivant les orientations suivantes »* :

- ◆ *réorienter les dépenses fiscales vers des objectifs favorables à l'environnement ;*
- ◆ *supprimer les tarifs de remboursement de TICPE en faveur du transport routier de marchandises (1,1 Md€) ;*
- ◆ *inclure une composante carbone pour les secteurs économiques faisant l'objet d'une exonération : transport aérien international, transport maritime international et national, transport fluvial, la pêche ;*
- ◆ *faire converger certains taux réduits sur le gazole non routier sur les tarifs de droit commun ».*

La mission propose de supprimer progressivement les dépenses fiscales dommageables des programmes 134, 174, 203, 112 et 123. Ce mouvement pourrait se faire en les substituant avec des aides aux revenus non conditionnées à la consommation d'énergie et de conditionnaliser les compléments de revenus à des objectifs de baisse de consommation d'énergie, y compris relatives à des catégories d'énergies dommageables.

Concernant le chèque énergie, la mission ne l'identifie pas comme un levier d'action sur la biodiversité du côté des consommateurs, le montant étant forfaitaire et n'incitant pas à une plus grande consommation. La mission renvoie pour cela au volet « production ».

3.6. La mise en œuvre de la politique du ZAN et les chantiers sur la politique du logement doivent être des opportunités pour réduire l'artificialisation des sols dans le cadre de l'aménagement du territoire

La diminution de l'artificialisation des sols passera inexorablement par une réduction drastique de la construction de logements neufs en extension et par une densification des nouvelles constructions, ce à quoi la loi « ZAN » est censée répondre. Au-delà de ses modalités de mise en œuvre, la réussite de l'objectif ZAN repose sur un modèle économique durable et des financements appropriés pour les collectivités locales, principales actrices de l'aménagement du territoire.

Le ZAN, en mettant fin à l'étalement urbain, entraîne un changement de paradigme de l'aménagement et de l'urbanisme, qui appelle des changements profonds dans les manières de financer les collectivités alors que le système de financement des CL n'a pas été conçu dans un cadre de sobriété foncière.

Les dotations de l'Etat ne sont pas conditionnées. Le système fiscal s'est fortement complexifié entraînant une perte de lisibilité et de prévisibilité pour les collectivités. La loi Climat et Résilience identifiait déjà les difficultés de financement du ZAN et prévoyait, dans les 6 mois suivant l'adoption de la loi, la publication par le Gouvernement d'un rapport relatif à la fiscalité de l'urbanisme, du logement et de la construction, ainsi que sur les outils de maîtrise foncière à disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre le ZAN.

3.6.1. L'amélioration de la connaissance et le suivi de l'impact en termes d'artificialisation des soutiens publics au logement, à la construction et à l'aménagement du territoire reposent sur la mise en place d'indicateurs et de méthodologies transparentes au niveau de tous les acteurs de l'aménagement du territoire

Le manque de données concernant l'artificialisation des sols causée par les activités soutenues par la puissance publique a été à l'origine du classement par la mission de nombreux soutiens publics comme ayant un impact indéterminé sur la biodiversité.

Plusieurs opérateurs de l'État et organismes publics financent des projets d'aménagement du territoire (cf. annexe VI dédiée), notamment en matière d'infrastructures et de logements, par voie de subventions pour charge de service public ou sur ressources propres.

Les dotations aux collectivités constituent également une part significative des financements à impact indéterminé relevés par la mission. Tout comme pour les opérateurs, il est attendu de la part des collectivités, d'élaborer un budget vert couvrant leurs dépenses d'investissement, et disposant pour la première fois au titre de l'exercice 2025 d'une cotation selon un axe biodiversité. **La mission recommande de veiller à l'inclusion dans cet exercice des soutiens publics apportés aux projets d'aménagements via les marges de manœuvre à disposition des collectivités territoriales.**

Concernant la méthodologie à mettre en œuvre, I4CE et CDC Biodiversité ont publié un guide à destination des régions⁵¹, tout comme l'ONB a travaillé sur une cotation sur le budget de l'État. Si la mission ne préconise pas l'une ou l'autre des méthodes, elle appelle à en choisir une seule, et à la décliner sur l'ensemble des collectivités pour que les résultats puissent être agrégés, et leurs évolutions suivies dans le temps. Pour parvenir à cela, la mission recommande **la publication de la méthodologie de l'ONB et le lancement d'un groupe d'étude pour l'adapter le cas échéant aux enjeux territoriaux**.

Il n'existe pas à ce jour d'indicateur permettant d'évaluer les surfaces artificialisées *via* des projets soutenus par les pouvoirs publics. Afin de maîtriser au mieux l'impact des soutiens publics, et de suivre l'atteinte des objectifs que la France s'est fixée dans le cadre du ZAN, la mission recommande la mise en place d'un **indicateur de suivi de l'artificialisation entraînée par les projets d'aménagements soutenus par les pouvoirs publics**. Cet indicateur couvrirait *a minima* les champs suivants :

- ◆ les projets co-financés par le FEDER ;
- ◆ la politique immobilière de l'État ;
- ◆ les grands projets d'investissements de l'État pilotés par le SGPI ;
- ◆ les projets contractualisés entre l'État et les collectivités, via les contrats de plan État/région (CPER), les contrats de plan interrégionaux État/régions (CPIER), les contrats de réussite et de transition écologique (CRTE) et les contrats de convergence et de transformation (CCT) ;
- ◆ les projets d'aménagement financés par les collectivités via les dotations versées par l'État.

Les modalités concrètes de mise en place de cet indicateur pourraient utilement être abordées dans le cadre d'une future mission inter-inspection portant sur l'artificialisation, la mise en œuvre de la politique du ZAN et ses évolutions.

La mission appelle par ailleurs à intégrer dans l'évaluation des politiques du logement l'ampleur des soutiens publics résultant des dispositifs fiscaux non classés comme des dépenses fiscales, qui ne font pas l'objet de chiffrage sur une base annuelle. Les dépenses relevées par la mission, qui ne couvrent pas l'ensemble du périmètre de la fiscalité de la construction, du logement et de l'aménagement du territoire, sont susceptibles de concourir à la réalisation de projets artificialisant des surfaces, néfastes à la biodiversité.

3.6.2. Le renforcement de la conditionnalité des aides au logement et des dotations d'aides à l'investissement des collectivités, ainsi que l'adaptation des fiscalités du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire sont essentiels pour atteindre les objectifs du ZAN

3.6.2.1. Les aides au logement et la fiscalité de la construction et de l'aménagement du territoire pourraient être révisées pour prendre en compte l'impact des projets soutenus en matière d'artificialisation

Au-delà de l'exercice de complétion du chiffrage des soutiens publics *via* une revue de la fiscalité du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire, la mission recommande par ailleurs le lancement d'une mission spécifique à l'évaluation de leur impact et les évolutions nécessaires à apporter à ces fiscalités pour favoriser l'atteinte des objectifs du ZAN.

⁵¹ Évaluation environnementale du budget des régions annexe méthodologique : biodiversité, Dossier de la MEB, juin 2023.

Pourrait notamment être étudiée la révision de ces fiscalités pour mettre en place **un principe réservant pour tout ou partie les abattements et exonérations fiscales aux opérations non artificialisantes**.

En complément, une réflexion apparaît nécessaire sur la protection des espaces fonciers non bâtis, via une réforme de la fiscalité du foncier, qui veillerait à rééquilibrer le rendement foncier de ces espaces, pour lutter contre l'incitation à l'artificialisation.

Parmi les soutiens publics recensés, **la mission a par ailleurs identifié différents dispositifs d'aide au logement pour lesquels l'introduction de conditions relatives à l'artificialisation, ou d'orientations dirigées vers l'atteinte des objectifs du ZAN pourrait être étudiée :**

- ◆ les dispositifs de prêt à taux zéro et de prêt à taux zéro renforcé qui financent des opérations de construction à hauteur de 35 % (quote-part « *artificialisante* ») ;
- ◆ les dispositifs Pinel, Scellier, Censi-Bouvard, Perissol et Robien, qui financent des opérations de construction à hauteur de 20 % ;
- ◆ le Fonds national des aides à la pierre, qui finance des constructions sur des sols non artificialisés à hauteur de 20 % ;
- ◆ les dispositifs d'épargne (livrets A, livrets de développement durable, livret d'épargne populaire, livrets bleus, livrets jeunes) et d'épargne logement qui financent des constructions sur des sols non artificialisés à hauteur respectivement de 5 % et 20 %.

Les implications de telles évolutions en matière d'accès aux logements, notamment en raison d'une éventuelle limitation de logements éligibles, n'ont pu être étudiées par la mission et devraient faire l'objet d'une étude approfondie. Cette étude serait par ailleurs l'occasion d'analyser conjointement l'efficacité des dispositifs de lutte contre la vacance des logements.

3.6.2.2. Les modalités de soutien à l'investissement et au fonctionnement des collectivités territoriales pourraient être révisées pour prendre en compte le respect du ZAN

Enfin, concernant les soutiens apportés par l'État à l'investissement des collectivités territoriales⁵² malgré des objectifs de soutien à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert⁵³, la DETR et la DSIL sont les seules dotations qui permettent explicitement⁵⁴ aux services des préfectures, responsables de l'attribution des subventions aux projets déposés par les collectivités, de prendre en compte le caractère écologique des projets pour fixer le taux de subvention. **Cette possibilité pourrait être ouverte aux autres dotations et être assortie de conditions complémentaires relatives à l'impact des projets en matière d'artificialisation ou à l'intégration des objectifs du ZAN dans les plans d'aménagement du territoire des collectivités.**

⁵² Composés de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), de la dotation politique de la ville et de la section globale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). La section locale du FNADT est établie sur une base pluriannuelle dans le cadre des contrats de plan entre l'État et les collectivités.

⁵³ De 15 % pour le FNADT à 30 % pour la DSIL.

⁵⁴ Circulaire « *Instruction relative aux règles d'emploi de la DETR, de la DSIL, de la DSID, de la DPV et du FNADT* » du 23 février 2024.

Par ailleurs, les critères utilisés pour la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ne prennent pas explicitement en compte les enjeux de limitation de l'artificialisation, voire peuvent être perçus comme antagonistes. À titre d'exemple, la mission relève que le montant de la DGF pour les départements prend en compte des critères démographiques tels que la population du département, majorée d'un habitant par résidence secondaire⁵⁵, ou encore la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental⁵⁶. Il pourrait être opportun **d'étudier une adaptation des modalités de financement des dépenses de fonctionnement des collectivités dans le cadre d'une mission inter-inspections** portant sur la mise en œuvre du ZAN.

Ces modalités de prise en compte de l'artificialisation pourraient être étendues à certaines recettes fiscales : ainsi, sans qu'il ne soit nécessaire de l'augmenter, **pourrait être étudiée l'opportunité de confier le produit des taxes sur les terrains rendus constructibles aux acteurs de la sobriété foncière et de la renaturation** (établissements publics fonciers compétents et agences de l'eau).

⁵⁵ Article L.3334-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁵⁶ Article R.3334-3-1 du CGCT.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, l'IGF et l'IGEDD souhaitent remercier vivement l'ensemble des interlocuteurs sollicités qui ont répondu favorablement à l'exercice de questions et de réponses qui a permis d'alimenter la production de ce rapport. Ces remerciements s'adressent tout d'abord aux équipes du Service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère de l'agriculture pour leur disponibilité et le temps consacré à la mise à disposition des données. La mission tient aussi à remercier les nombreuses administrations qui l'ont éclairée de leurs expériences et connaissances respectives.

Pour rédiger ses analyses, la mission a eu accès à de nombreuses données et études, étayées et couvrant l'ensemble des aspects du sujet mais n'a pas pu confronter ses conclusions, dans le délai imparti, avec les acteurs responsables de la mise en œuvre sur le terrain des politiques publiques visées par le rapport, non plus que les collectivités territoriales qui y contribuent directement.

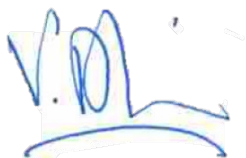
Rapport

À Paris, le 21 mai 2025

Les membres de la mission,

Pour l'IGEDD

L'inspectrice générale,
Virginie Dumoulin

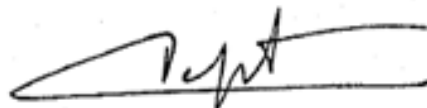


L'inspecteur général,
Ghislain Gomart



Pour l'IGF

L'inspecteur général des finances,
Pierre Deprost



L'inspecteur des finances,
Charles-Henry Glaise



L'inspecteur des finances,
Pierre Chamouard



L'inspecteur des finances,
Rémy Slove

