



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030

NOVEMBRE 2022

Jean-Philippe de SAINT MARTIN
Philippe VINÇON
Sampieru REPETTI-DEIANA
Bruno KERHUEL
Gaspard BIANQUIS

Virginie DUMOULIN
Mireille GRAVIER-BARDET

**Inspection générale
des finances**

**Inspection générale de
l'environnement et du
développement durable**

INSPECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES

N° 2022-M-025-03

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 014389-01

RAPPORT

LE FINANCEMENT DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ (SNB) POUR 2030

Établi par

PHILIPPE VINÇON

Inspecteur général des finances

SAMPIERU REPETTI-DEIANA

Inspecteur des finances

BRUNO KERHUEL

Inspecteur des finances

GASPARD BIANQUIS

Inspecteur des finances

Sous la supervision de

JEAN-PHILIPPE DE SAINT MARTIN

Inspecteur général des finances

VIRGINIE DUMOULIN

Inspectrice générale de l'administration du
développement durable

MIREILLE GRAVIER-BARDET

Ingénieure des travaux publics de l'État
hors classe

- NOVEMBRE 2022 -

SYNTHÈSE

La biodiversité, qui désigne la variété de l'ensemble des êtres vivants et des écosystèmes dans lesquels ils vivent, connaît un véritable effondrement. La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) montre que les facteurs essentiels permettant de suivre l'état de la biodiversité au niveau mondial affichent une baisse de 47 % en moyenne par rapport à leur base naturelle. Ce déclin est le résultat des pressions anthropiques pesant sur la biodiversité : le changement d'usage des terres (pratiques agricoles néfastes, artificialisation des sols) et des mers ; l'exploitation des organismes (notamment la surpêche) ; les pollutions ; les espèces exotiques envahissantes (EEE) et le changement climatique, qui pourrait bien devenir la principale cause de perte de biodiversité au cours des prochaines décennies. Or, la biodiversité est à l'origine de nombreux services écosystémiques : approvisionnement en ressources (eau, énergie, nourriture), services socioculturels et touristiques, solutions de régulation, notamment d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Au niveau national, 44 % de la valeur ajoutée brute serait fortement ou très fortement dépendante du capital naturel.

La biodiversité étant un bien commun, le financement des actions de préservation et de restauration est assuré en grande majorité par les pouvoirs publics. En 2021, la mission a recensé près de 2,3 Md€ de dépenses publiques directement favorables à la biodiversité (aires protégées, préservation des espèces, restauration écologique, protection du milieu marin, connaissances, police de l'environnement) et 2,4 Md€ de dépenses supplémentaires en lien avec la biodiversité et œuvrant à la réduction des pressions (adoption de pratiques agricoles favorables, lutte contre l'artificialisation des sols, politique du grand cycle de l'eau). Ces dépenses représentent entre 0,2 % et 0,3 % de la dépense publique. Après une période de stagnation (2012-2018), les dépenses publiques favorables à la biodiversité connaissent une légère hausse entre 2018 et 2021, notamment grâce au plan de relance. Le financement privé direct des actions en faveur de la biodiversité est difficile à recenser mais reste marginal.

L'essentiel des financements vient de l'État et de ses opérateurs (notamment l'office français de la biodiversité -OFB, et les agences de l'eau) à hauteur de 1,3 Md€ sur le périmètre des politiques de biodiversité (soit 57 % du total) et de 1,0 Md€ sur les politiques connexes. Les collectivités territoriales représentent en 2021 près de 900 M€ de dépenses directement favorables, avec une part prépondérante des départements (430 M€ soit 47 %) qui reste toutefois inférieure au montant de la part de la taxe d'aménagement affectée au financement des espaces naturels sensibles (ENS). Sur le périmètre des politiques connexes, les collectivités territoriales représentent 400 M€ de dépenses supplémentaires. Par ailleurs, l'Union européenne (UE) est à l'origine, en France, de 60 M€ par an de dépenses directement en faveur de la biodiversité et 990 M€ sur les politiques connexes incluant la politique agricole commune (PAC). Afin d'améliorer le recensement des dépenses favorables, la mission recommande d'approfondir les exercices de budgétisation verte de l'État et des collectivités en matière de biodiversité et de suivre plus spécifiquement les dépenses des départements.

Les financements actuels sont limités au regard des objectifs poursuivis par la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030. Sur la base d'une hiérarchisation des mesures de la SNB, la mission a recensé un besoin de financement brut pour l'État et ses opérateurs de 619 M€ en 2023 et jusqu'à 890 M€ en 2027 (soit + 39 % par rapport au niveau de 2021). Les mesures prioritaires de la SNB concernent à la fois l'atteinte des objectifs internationaux, européens et nationaux en matière de biodiversité (10 % des aires protégées placées en protection forte, restauration des espaces dégradés, protection des espèces menacées) et la réduction des pressions anthropiques (transition agro-écologique, objectif « zéro artificialisation nette », atteinte du bon état écologique des masses d'eau).

Rapport

Une partie des mesures fait l'objet d'un financement existant ou annoncé porté par d'autres politiques publiques et devant mieux prendre en compte les enjeux de biodiversité : pérennisation du fonds friches, actions de renaturation en ville, guichet de renouvellement forestier. En complément, la mission évalue les besoins de financement nets à 174 M€ en 2023 et jusqu'à 465 M€ en 2027. La couverture de ces besoins nécessite des crédits nouveaux de l'État mis en œuvre au niveau national comme au niveau déconcentré. À ce titre, la territorialisation d'une partie des mesures, en particulier en matière d'aires protégées et de restauration écologique, doit permettre d'obtenir des financements complémentaires, notamment de la part des collectivités territoriales, sur la base de projets locaux.

Le niveau actuel comme les besoins nouveaux de financement en faveur de la biodiversité restent très inférieurs au montant des subventions dommageables. Malgré l'engagement de la France depuis 2010 de les réduire, la mission estime que les subventions dommageables à la biodiversité de l'État et de l'UE restent globalement stables et représentent un minimum de 10,2 Md€ en 2022, soit un montant 4,4 fois supérieur à celui de leurs dépenses favorables. Ces subventions, qui participent à d'autres objectifs de politique publique, se concentrent sur le soutien aux pratiques agricoles dommageables (6,7 Md€, notamment au titre de la PAC) et les aides favorisant l'artificialisation des sols (2,9 Md€). Ces dernières recouvrent le financement de nouvelles infrastructures linéaires de transport (1,3 Md€), le soutien au logement neuf (0,9 Md€) et les dépenses fiscales en matière d'aménagement (0,6 Md€). Or, une réduction de 4,6 % des subventions dommageables d'ici 2027 permettrait de financer l'intégralité des besoins nouveaux liés à la SNB tout en diminuant les pressions sur la biodiversité. Dès lors, la mission fait de la réduction et/ou de la réorientation de certaines dépenses (recentrage des aides au logement, réévaluation des projets de nouvelles routes, revue des niches fiscales portant sur la taxe d'aménagement, réorientation de la PAC) la priorité en matière de politiques de biodiversité.

En complément des financements publics, la mission propose de mobiliser certains leviers jouant sur les incitations des acteurs privés en faveur de la préservation et de la restauration de la biodiversité. Partant du constat que la fiscalité environnementale favorable à la biodiversité est limitée et faiblement incitative, la mission recommande de renforcer le principe pollueur-payeur sans toutefois faire de la fiscalité un outil de rendement et de financement de la SNB. Ainsi, la mission propose de corriger certaines redevances des agences de l'eau dans le sens d'une meilleure prise en compte des comportements néfastes ayant des répercussions sur la biodiversité. Par ailleurs, même si l'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette » reposera sur une conjonction de leviers réglementaires, budgétaires et fiscaux, la mission propose de mieux prendre en compte la biodiversité dans la fiscalité du foncier et de l'aménagement et en particulier de réformer les taxes sur la cession des terrains nus rendus constructibles.

En matière d'aménagement, les obligations liées à la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) doivent devenir incontournables. La mission propose de répondre aux limites actuelles par un accompagnement des collectivités dans l'intégration de la séquence ERC au sein des documents d'urbanisme et dans l'identification des zones prioritaires de renaturation. En matière de compensation, la mission propose de rendre cette dernière à la fois plus fluide mais aussi plus en phase avec les coûts réels des dommages causés à la biodiversité. Cela peut notamment passer par un renforcement de l'offre de compensation en expérimentant de nouveaux sites naturels de compensation (SNC) sur le territoire.

Enfin, concernant la mobilisation des financements privés, la mission estime que le véritable effet de levier réside dans l'orientation générale des financements vers des activités moins nocives pour la biodiversité, plus que dans le financement direct d'actions de préservation et de restauration. Pour ce faire, une meilleure connaissance des effets et risques des activités économiques en lien avec la biodiversité est nécessaire : elle sera facilitée par l'adoption d'un panel d'indicateurs partagés à l'échelle européenne et internationale et d'exigences de reporting extra-financier ambitieuses, dans le cadre notamment de la COP-15 prévue fin 2022.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. ALORS QUE LA BIODIVERSITÉ S'EFFONDRE EN DÉPIT DE SON CARACTÈRE ESSENTIEL, LES MOYENS FINANCIERS ET LES OUTILS STRATÉGIQUES CONSACRÉS À SA PRÉSERVATION ET À SA RESTAURATION RESTENT LIMITÉS .3	3
1.1. L'effondrement de la biodiversité est un phénomène qui s'accroît, entraînant une dégradation des services écosystémiques rendus par la nature	3
1.1.1. <i>La biodiversité est à l'origine de nombreux services écosystémiques essentiels à la vie et à l'activité sur Terre.....</i>	<i>3</i>
1.1.2. <i>L'état de la biodiversité connaît un effondrement au niveau global comme national.....</i>	<i>4</i>
1.2. En réponse à cette situation, les politiques de biodiversité mobilisent des financements morcelés qui restent limités	6
1.2.1. <i>La biodiversité fait l'objet de financements très majoritairement publics qui représentaient 2,3 Md€ en 2021</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Les financements recensés ont peu augmenté depuis 2012 et restent en deçà des enjeux liés à la biodiversité.....</i>	<i>9</i>
1.3. Les financements en faveur de la biodiversité restent largement inférieurs aux subventions dommageables, qui représentent au minimum 10,2 Md€ en 2022.....	11
1.3.1. <i>Plusieurs catégories de dépenses publiques, qui représentaient au minimum 10,2 Md€ en 2022, ont des effets néfastes sur la biodiversité</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>À l'exception des aides au logement, les subventions dommageables n'ont que peu évolué depuis 10 ans et doivent être réduites au risque de rendre vaine toute action positive en matière de biodiversité</i>	<i>13</i>
1.4. Au-delà des moyens financiers, les politiques de biodiversité nécessiteront un cadre stratégique rénové et une mobilisation des acteurs territoriaux dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030	14
1.4.1. <i>Les politiques de biodiversité ne bénéficient pas d'un cadre stratégique permettant une mobilisation de l'ensemble des acteurs.....</i>	<i>14</i>
1.4.2. <i>À l'image des enjeux climatiques, les politiques de biodiversité appellent un pilotage interministériel et une déclinaison territorialisée.....</i>	<i>15</i>
2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNB 2030 APPELLE UN BESOIN DE FINANCEMENT NET, POUR L'ÉTAT, DE 173,7 M€ EN 2023 ET JUSQU'À 465,1 M€ EN 2027.....	17
2.1. La mise en œuvre de la SNB 2030 nécessite un renforcement modéré des crédits publics en faveur de la biodiversité.....	17
2.1.1. <i>La mission a identifié une liste de mesures prioritaires portées essentiellement par l'État et ses opérateurs qui représentent un besoin brut de 618,8 M€ en 2023 et jusqu'à 890,1 M€ en 2027.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Ces besoins de financement nouveaux sont à rapprocher du coût de l'inaction en matière de biodiversité.....</i>	<i>20</i>

2.2. Les besoins de financements supplémentaires représentent 173,7 M€ en 2023 et 465,1 M€ en 2027 et devront être couverts par des crédits nouveaux mis en œuvre en partie au niveau territorial.....	23
2.2.1. <i>Sur les montants bruts, 330 M€ peuvent être couverts en 2023 par des politiques et financements existants ou annoncés, à condition d'intégrer les enjeux de biodiversité.....</i>	23
2.2.2. <i>Le financement des besoins nets, soit 173,7 M€ en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027, pourrait être assuré par des crédits nouveaux en partie déconcentrés dans leur mise en œuvre.....</i>	24
3. EN COMPLÉMENT DES FINANCEMENTS PUBLICS, CERTAINES INCITATIONS PEUVENT ÊTRE RENFORCÉES DANS LE SENS D'UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES ENJEUX DE BIODIVERSITÉ PAR LES ACTEURS PRIVÉS.....	26
3.1. À iso-rendement, l'outil fiscal peut être corrigé au profit d'une meilleure application du principe pollueur-payeur.....	26
3.1.1. <i>La fiscalité environnementale favorable à la biodiversité est à la fois faible en montant et peu incitative.....</i>	26
3.1.2. <i>La mission a identifié certaines pistes de réforme concernant les redevances des agences de l'eau et la fiscalité du foncier non-bâti devant permettre de renforcer les incitations fiscales à préserver la biodiversité.....</i>	27
3.2. Certains instruments publics peuvent être repensés en intégrant mieux les incitations des acteurs à préserver la biodiversité.....	28
3.2.1. <i>En matière d'aménagement, la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) doit être rendue incontournable.....</i>	28
3.2.2. <i>Les obligations réelles environnementales (ORE) ne se développeront qu'en présence d'une véritable incitation financière, qui reste à expérimenter..</i>	29
3.3. Enfin, la mobilisation des financements privés à grande échelle ne sera possible qu'à travers une meilleure connaissance des risques et impacts des activités sur la biodiversité.....	30
3.3.1. <i>Une mobilisation des financements privés à l'échelle des besoins nécessite une plus grande connaissance des risques et effets des activités économiques sur la biodiversité.....</i>	30
3.3.2. <i>Le financement volontaire de la biodiversité reste un levier peu mobilisable à court-terme.....</i>	31
CONCLUSION.....	33
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS.....	35

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 25 mars 2022, le ministre de l'économie, des finances et de la relance, la ministre de la transition écologique, le ministre délégué chargé des comptes publics et la secrétaire d'État chargée de la biodiversité ont confié à l'inspection générale des finances (IGF) et à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) une mission relative au financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030.

À la suite de deux premiers exercices (2004-2010 et 2011-2020), une troisième et nouvelle SNB a été publiée, dans son premier volet, en mars 2022. Ce premier document fait état de 15 objectifs et de 70 mesures en faveur de la protection de la biodiversité, de la réduction des pressions anthropiques ainsi que de la restauration des écosystèmes et des services écosystémiques. Un second volet devrait intégrer les cibles et les indicateurs qui seront arrêtés au niveau international dans le cadre de la conférence des parties (COP) à la convention sur la diversité biologique (CDB) prévue d'ici à la fin de l'année 2022 au Canada (COP-15).

Le premier volet de la SNB 2030 ne fait pas l'objet d'un chiffrage de ses mesures et d'un financement des besoins associés à leur mise en œuvre. Il prévoit cependant l'élaboration d'un rapport du gouvernement pour en déterminer les besoins et les modalités de financement. En complément de cet exercice de chiffrage, les commanditaires ont demandé à la mission de dresser un état des lieux des financements publics et privés existants en matière de biodiversité, complété d'un recensement des subventions jugées dommageables. Enfin, la mission a procédé à une revue de la fiscalité en lien avec la biodiversité.

À partir du lancement de ses travaux en mai 2022, la mission a procédé à de nombreuses consultations (cf. annexe VII). Elle s'est notamment entretenue avec :

- ◆ les cabinets de la Première ministre, du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, du ministre délégué chargé des comptes publics et de la secrétaire d'État chargée de l'écologie ;
- ◆ les administrations centrales et services responsables des politiques de biodiversité et de leur financement, notamment le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le commissariat général au développement durable (CGDD), la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), la direction générale du Trésor, la direction du budget (DB) ou encore la direction de la législation fiscale (DLF) ;
- ◆ les principaux opérateurs de l'État en charge des politiques de biodiversité, notamment l'office français de la biodiversité (OFB), les agences de l'eau, le conservatoire du littoral, l'office national des forêts (ONF) ;
- ◆ les différentes parties prenantes hors sphère de l'État, comme les collectivités territoriales (Régions de France, Association des départements de France), le bureau du comité national de la biodiversité (CNB), des organisations non gouvernementales (Ligue de protection des oiseaux, France Nature Environnement), les associations de chasseurs, les acteurs privés du secteur financier. La mission a également effectué des déplacements en Occitanie et Pays-de-la-Loire pour rencontrer les acteurs de la biodiversité à l'échelle territoriale.

Rapport

Sur le fond, la mission a organisé ses travaux autour de plusieurs modules d'investigation ayant donné lieu à la rédaction de six annexes :

- ◆ un module consacré à la cartographie des financements existants en matière de biodiversité : État, opérateurs, collectivités territoriales, Union européenne, secteur privé (associations, entreprises, particuliers) ;
- ◆ un module dédié au recensement des subventions dommageables à la biodiversité, notamment de l'État ;
- ◆ un module opérant une revue de la fiscalité en lien avec les questions de biodiversité, au regard notamment du principe pollueur-payeur ;
- ◆ un module consacré au chiffrage des mesures de la SNB 2030 retenues par la mission ;
- ◆ un module proposant une trajectoire et des voies de financement de la SNB 2030 ;
- ◆ enfin, un module complémentaire recensant les travaux existants sur l'évaluation des services écosystémiques et du coût de l'inaction en matière de biodiversité.

Le présent rapport de synthèse reprend les principaux constats et recommandations de ces travaux, autour de trois blocs :

- ◆ la mission fait tout d'abord le constat que les moyens financiers actuellement consacrés à la biodiversité (2,3 Md€ de crédits publics de l'État, des collectivités territoriales et de l'Union européenne) restent limités au regard des enjeux et du montant des subventions dommageables (10,2 Md€) ;
- ◆ ensuite, la mission propose un chiffrage des principales mesures de la SNB 2030 (173,7 M€ de crédits supplémentaires en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027) et des modalités de financement et de déploiement, principalement assurées par l'État, de manière en partie territorialisée ;
- ◆ enfin, la mission propose de compléter ce financement par plusieurs leviers touchant aux incitations des acteurs privés, notamment à travers la fiscalité, les obligations liées à la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) et la mobilisation du secteur financier.

Une synthèse des propositions de la mission se trouve en fin de rapport (p. 35).

1. Alors que la biodiversité s’effondre en dépit de son caractère essentiel, les moyens financiers et les outils stratégiques consacrés à sa préservation et à sa restauration restent limités

1.1. L’effondrement de la biodiversité est un phénomène qui s’accroît, entraînant une dégradation des services écosystémiques rendus par la nature

1.1.1. La biodiversité est à l’origine de nombreux services écosystémiques essentiels à la vie et à l’activité sur Terre

La biodiversité désigne la variété des formes de vie sur la planète. Elle peut être définie comme la diversité de l’ensemble des êtres vivants et des écosystèmes dans lesquels ils vivent¹. Elle recouvre les notions de diversité génétique au sein des espèces, de diversité spécifique (entre les espèces) et de diversité écologique (entre les écosystèmes).

Les territoires de France, qui recouvrent de nombreux types d’écosystèmes (rocheux et de haute montagne, marins et côtiers, agricoles, forestiers, urbains, aquatiques et milieux humides) sous une grande diversité de climats, accueillent une riche biodiversité. Au total, plus de 180 000 espèces sont recensées, soit environ 10 % des espèces connues. L’essentiel de cette richesse se trouve dans les territoires d’outre-mer qui concentrent 90 % des espèces découvertes au niveau national et 10 % des récifs coralliens de la planète et qui permettent à la France de disposer du deuxième espace maritime mondial².

Cette biodiversité est à l’origine de nombreux services, dits « écosystémiques », ayant une importance fondamentale pour l’activité humaine et qui sont, par nature, irremplaçables. Selon l’Organisation des Nations unies (ONU)³, ces services rendus par la nature sont de quatre types :

- ◆ des services d’approvisionnement en ressources (eau, énergie, nourriture) ;
- ◆ des services de régulation, notamment d’atténuation et d’adaptation au changement climatique ;
- ◆ des services socioculturels, notamment touristiques ;
- ◆ des services dits « de soutien » ou d’entretien de l’écosystème, indispensables pour assurer les autres services rendus par la biodiversité (cycles de la matière, formation des sols, etc.).

Si leurs résultats doivent être pris avec précaution tant la valorisation des services écosystémiques demeure difficile et incomplète (cf. annexe VI), certains travaux démontrent l’importance des avantages socio-économiques tirés de ces services. Ainsi, à l’échelle globale, environ 50 % du PIB mondial (soit près de 40 000 Md€ en 2019) dépendrait de la nature et des services écosystémiques⁴.

¹ Office français de la biodiversité (OFB).

² La zone économique exclusive (ZEE) de la France dépasse les 10 186 000 km².

³ PNUE, *Évaluation des écosystèmes pour le millénaire*, 2005.

⁴ Forum économique mondial, *Nature Risk Rising : Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy*, 2020.

Rapport

Au niveau national, 44 % de la valeur ajoutée brute serait fortement ou très fortement dépendante du capital naturel⁵. De même, 42 % du portefeuille de titres (actions et obligations) détenus à fin 2019 par les institutions financières françaises (fonds, assurances, banques) serait lié à des entreprises fortement ou très fortement dépendantes, de manière directe, d'au moins un service écosystémique (notamment dans les secteurs de l'agriculture et de l'agroalimentaire)⁶.

Le rôle de la biodiversité en matière de climat est également particulièrement important. Comme le souligne le rapport commun du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) de juin 2021, la biodiversité permet de lutter contre le changement climatique, notamment par le biais des solutions fondées sur la nature mais aussi de la restauration et de la protection des écosystèmes riches en carbone. Le stockage de carbone serait ainsi le premier service régulateur rendu par la biodiversité en France⁷ comme au niveau mondial : l'OCDE indique que les plantes et sols absorbent 9,5 milliards de tonnes de CO₂ chaque année⁸ (soit 25 % des émissions totales, estimées à 38 milliards de tonnes en 2019⁹).

1.1.2. L'état de la biodiversité connaît un effondrement au niveau global comme national

La biodiversité et les services qu'elle procure sont menacés, notamment par l'activité humaine. Selon l'IPBES¹⁰, la biodiversité subit cinq grandes pressions anthropiques (cf. graphique 1) :

- ◆ le changement d'usage des terres (notamment du fait de certaines pratiques agricoles et de l'artificialisation des sols) et des mers, qui a eu l'effet relatif le plus néfaste sur les écosystèmes terrestres et d'eau douce depuis 1970 ;
- ◆ l'exploitation directe des organismes (collecte, exploitation forestière, chasse et pêche) qui a eu l'incidence relative la plus forte sur les écosystèmes marins depuis 1970 ;
- ◆ 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.

⁵ Direction générale du Trésor, Trésor Eco n° 294, 2021.

⁶ Svartzman et al., 2021.

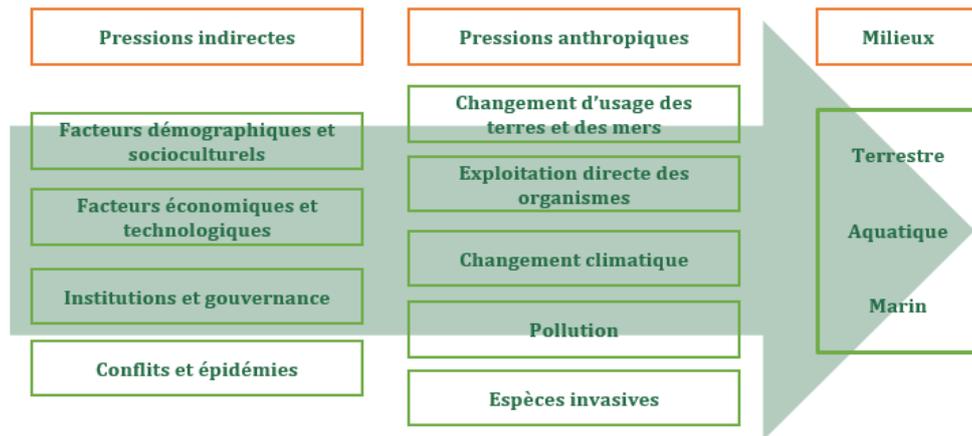
⁷ Plateforme « Evaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques » (EFESE).

⁸ OCDE, *Biodiversity : Finance and the economic and business case for action*, 2019.

⁹ Ministère chargé de l'environnement, *Chiffres clefs du climat (France, Europe et monde)*, édition 2022. Le chiffre donné ne comprend pas les émissions issues de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

¹⁰ IPBES, *Global Assessment Report*, 2021.

Graphique 1 : Pressions exercées sur la biodiversité



Source : IPBES ; mission.

La perte de la biodiversité reste difficile à évaluer d'un point de vue global du fait de son caractère multidimensionnel et, à la différence du changement climatique qui peut être mesuré par la hausse de la température terrestre sur des séries longues, de l'absence d'un indicateur unique pertinent (cf. 3.3.1). Toutefois, l'effondrement de la biodiversité peut être approché par un faisceau d'indicateurs. À ce titre, l'IPBES recense 22 facteurs essentiels¹¹ permettant de suivre l'état de la biodiversité au niveau mondial : or, ces différents indicateurs affichent une baisse, en moyenne, de 47 % par rapport à leur base naturelle, ce qui révèle une détérioration au niveau global de la biodiversité et des services écosystémiques qui lui sont liés. Par ailleurs, le rapport *Planète vivante 2022* du Fonds mondial pour la nature (WWF) montre que l'indice composite « planète vivante », qui intègre l'évolution des populations de plusieurs milliers d'espèces de vertébrés (mammifères, oiseaux, amphibiens, reptiles et poissons), a diminué de 69 % entre 1970 et 2018. Au total, l'OCDE estime à 2 700 Md\$ par an les pertes liées à la dégradation de la biodiversité si rien n'est fait d'ici 2030¹².

La situation est également préoccupante au niveau européen et national. Selon l'observatoire national de la biodiversité (ONB), l'état de la biodiversité française se dégrade fortement¹³. À titre d'illustration, plus du tiers des sites humides emblématiques ont vu leur état se dégrader au cours des dix dernières années. Le constat est le même en matière d'oiseaux communs¹⁴ ou encore d'état des récifs coralliens en outre-mer. L'activité agricole et l'artificialisation des sols exercent des pressions particulièrement importantes en Europe et en France. L'agriculture, qui occupe 45 % du territoire européen, est la principale source de pression sur les habitats des prairies situées en zone Natura 2000¹⁵. L'artificialisation, qui altère les fonctions écologiques des sols, touche 9 % du territoire français (au profit notamment du logement et des routes) et croît en moyenne de 22 000 ha par an. En parallèle, le réchauffement de la planète dépassant les 1,5 °C, le changement climatique pourrait devenir la principale cause de perte de biodiversité au cours des prochaines décennies¹⁶.

¹¹ *Essential Biodiversity Variables (EVB)*. Par exemple : conditions de vie des grands singes d'Afrique, déforestation, diversité des oiseaux communs, habitat des mammifères etc.

¹² *Meeting to Support Progress on the Multilateral Development Bank Joint Statement on Nature, People, and Planet Synthesis of Relevant Work and Priorities Ahead This discussion paper is intended to inform the Meeting to Support Progress on the Joint Statement on Nature, People, and Planet, to be held October 18, 2022, octobre 2022.*

¹³ Bilan annuel de l'ONB, 2021.

¹⁴ Le constat est partagé au niveau européen : selon l'Agence européenne de l'environnement, le nombre d'oiseaux communs spécifiques des milieux agricoles a diminué de 38 % entre 1989 et 2018.

¹⁵ Agence européenne de l'environnement, *L'environnement en Europe - État et perspectives 2020*, 2019.

¹⁶ Fonds mondial pour la nature (WWF), *Rapport Planète vivante 2022*, 2022.

1.2. En réponse à cette situation, les politiques de biodiversité mobilisent des financements morcelés qui restent limités

1.2.1. La biodiversité fait l'objet de financements très majoritairement publics qui représentaient 2,3 Md€ en 2021

La mission s'est intéressée aux moyens financiers, publics comme privés, consacrés aux politiques de protection et de restauration de la biodiversité. Plusieurs exercices d'évaluation de l'existant ont été recensés : rapports d'inspection, dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages, budgets verts. Ces différents travaux utilisent des méthodes, des outils et des bases de données à la pertinence et aux périmètres très variables qui donnent des résultats allant de 2,0 Md€¹⁷ à 12,6 Md€¹⁸ par an. Si le budget vert de l'État¹⁹ constitue une avancée méthodologique permettant d'appréhender l'impact des dépenses publiques sur l'environnement, il ne retient pas une maille d'analyse assez fine pour identifier et piloter les dépenses favorables à la biodiversité. De même, en 2022, seule une dizaine de collectivités territoriales françaises se sont publiquement engagées dans une démarche de budget vert sans que celle-ci ne paraisse reproductible à grande échelle. La mission recommande d'approfondir ces différents exercices de budgétisation verte, notamment en matière de biodiversité.

Proposition n° 1 : Affiner les cotations du budget vert de l'État sur l'axe biodiversité et encourager l'élaboration et le partage d'un référentiel commun aux exercices de budget vert des collectivités territoriales.

La mission a cherché à affiner les recensements existants afin d'offrir une vision d'ensemble des différentes sources de financement en matière de biodiversité. Elle a pour ce faire adopté une méthode *ad hoc* (cf. annexe I) fondée sur les travaux existants, notamment le budget vert de l'État, mais aussi sur les données disponibles des opérateurs de l'État, des collectivités territoriales, des fonds européens et des acteurs privés (entreprises, associations).

Au total, la mission a recensé, selon le périmètre retenu, entre 2,3 et 4,7 Md€ de dépenses publiques en faveur de la biodiversité en 2021 (cf. tableau 1). Ces dépenses, qui représentent entre 0,2 % et 0,3 % de la dépense publique, se décomposent de la manière suivante :

- ◆ 2,3 Md€ au titre des politiques de biodiversité, entendues dans un sens restreint couvrant les dépenses relatives aux aires protégées, à la préservation des espaces et des espèces, à la restauration écologique, à la protection du milieu marin ou encore à l'approfondissement des connaissances, à la mobilisation des acteurs et à la police de l'environnement ;
- ◆ 2,4 Md€ au titre des autres politiques en lien avec la biodiversité et œuvrant à la réduction des pressions exercées sur cette dernière, au sein d'un périmètre élargi aux dépenses en matière de grand cycle de l'eau, de transition agro-écologique ou encore de lutte contre l'artificialisation des sols.

¹⁷ Montant des dépenses publiques et privées recensées par le rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) n° 010447-01 de juillet 2016 intitulé « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins » dit rapport « Lavarde ».

¹⁸ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances (PLF) 2022.

¹⁹ Publié dans le prolongement du rapport IGF-CGEDD relatif au *Green budgeting*, 2019.

Rapport

Tableau 1 : Dépense publique en faveur de la biodiversité en 2021 (en M€)

Acteur	1 - Politiques de biodiversité	Part	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Part	Total	Part
État²⁰	531,6	23,3 %	706,5	29,3 %	1 238,1	26,4 %
<i>Office français de la biodiversité</i>	460,0	20,2 %	-	-	460,0	9,8 %
<i>Agences de l'eau</i>	254,7	11,2 %	314,9	13,1 %	569,6	12,1 %
<i>Conservatoire du littoral</i>	58,4	2,6 %	-	-	58,4	1,2 %
Opérateurs	773,1	33,9 %	314,9	13,1 %	1 088,0	23,2 %
<i>Régions</i>	186,8	8,2 %	11,9	0,5 %	198,7	4,2 %
<i>Départements</i>	432,4	19,0 %	-	-	432,4	9,2 %
<i>Bloc communal</i>	296,5	13,0 %	393,1	16,3 %	689,6	14,7 %
Collectivités territoriales	915,7	40,2 %	405,0	16,8 %	1 320,7	28,1 %
Fonds européens	59,7	2,6 %	986,3	40,9 %	1 046,0	22,3 %
Total	2 280,1	100,0 %	2 412,7	100,0 %	4 692,8	100,0 %

Source : Mission.

L'essentiel des financements publics proviennent de l'État et de ses opérateurs. En 2021, ils ont consacré 1,3 Md€ (soit 57,2 % du total) aux politiques de biodiversité et 1 Md€ (42,4 %) sur les politiques en lien avec la biodiversité. L'État seul a consacré 1,2 Md€ à la biodiversité, que ce soit de manière directe (531,6 M€, dont l'essentiel est porté par le programme budgétaire 113) et indirecte (706,5 M€, notamment à travers le programme 149). Le plan de relance a représenté une part non négligeable des financements constatés en 2021 : 331,8 M€ soit 25 % du total des financements de l'État.

Sur le champ des politiques de biodiversité, les premiers postes de dépense de l'État concernent l'acquisition de connaissances (26,7 % du total) et le financement des aires protégées (21,8 %). Les crédits du plan de relance financent principalement la restauration écologique, jusque-là plutôt minoritaire parmi les dépenses de l'État, et la protection des aires protégées.

Sur le champ des politiques connexes, la transition agro-écologique représente le premier poste de dépenses (42,6 %), devant la lutte contre l'artificialisation des sols qui a été portée exclusivement par le plan de relance (214,9 M€ soit 30,4 % du champ).

Concernant les milieux, les constats dressés par le rapport Lavarde¹⁷ en 2016 sont toujours valables : le budget de l'État finance principalement la biodiversité terrestre (49 % de ses dépenses) et marine (10 %) et plus marginalement la biodiversité aquatique (3 %). Toutefois, la mission n'a pas été en mesure de classer précisément 38 % des dépenses du fait de la nature transversale de ces dernières.

²⁰ Le recensement des dépenses de l'État est ici minoré des subventions de l'État aux opérateurs (subvention pour charge de service public et crédits du plan de relance soit 81 M€) ainsi que de la dotation biodiversité versée aux communes (15 M€), afin d'éviter un double compte des dépenses favorables à la biodiversité (cf. annexe I).

Rapport

Par ailleurs, les principaux opérateurs de l'État en matière de biodiversité ont représenté 1,1 Md€²¹, répartis entre :

- ◆ l'office français de la biodiversité (OFB), qui est le premier opérateur de la biodiversité en termes de financements (460 M€ sur le champ des politiques de biodiversité) ;
- ◆ les agences de l'eau (AE), qui ont consacré 569,6 M€ en 2021, notamment aux politiques en lien avec la biodiversité (314,9 M€) ;
- ◆ le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), avec un budget de 58,4 M€ en 2021.

Les circuits de financement correspondant à ces montants restent nombreux et peu lisibles. Le budget général de l'État vient abonder les budgets de l'OFB (51,2 M€ en 2021), des onze parcs nationaux²² (4,9 M€ en 2021) et d'autres opérateurs (office national des forêts -ONF, muséum national d'histoire naturelle -MNHN, institut français de recherche pour l'exploitation de la mer -IFREMER etc.). Les agences de l'eau bénéficient de taxes affectées (2,2 Md€ en 2021) assises sur les prélèvements et pollutions de l'eau et payées par les ménages (à travers la facture d'eau et d'assainissement), les industriels, les agriculteurs et les acteurs de la pêche. Elles perçoivent également des redevances cynégétiques (49 M€ en 2021) qu'elles reversent intégralement à l'OFB en parallèle de leur contribution au budget de cet établissement (373 M€ au total en 2021). Enfin, le conservatoire du littoral perçoit des taxes affectées (taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel et taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés) d'un montant total de 38,1 M€ en 2021. L'OFB finance également les parcs nationaux (67,5 M€ en 2021).

Les collectivités territoriales représentent entre 915,7 M€ et 1,3 Md€ en 2021 selon les travaux de la mission. Sur la base de données dont la fiabilité n'est pas assurée, la mission estime que les collectivités territoriales ont dépensé 915,7 M€ au titre des politiques de biodiversité et 405 M€ sur d'autres politiques en lien avec les questions de biodiversité. Sur le seul périmètre des politiques de biodiversité, les départements représentent près de la moitié des financements. Ils disposent notamment d'une part de taxe d'aménagement spécialement affectée au financement des espaces naturels sensibles (ENS). Cependant, la mission constate un écart (30 % soit 160 M€ en moyenne ces dernières années) entre le produit de cette part de taxe d'aménagement et les dépenses au titre des ENS répertoriées dans les bases de données (cf. annexe I). Sur le champ des politiques connexes, l'essentiel des financements provient du bloc communal. Malgré leur chef de filât en matière de biodiversité, les financements des régions restent minoritaires.

Proposition n° 2 : Mettre en place un suivi spécifique des dépenses des départements au profit de la biodiversité et du montant de la part départementale de la taxe d'aménagement perçue. En complément, l'exercice du contrôle de légalité doit vérifier le bon emploi des recettes. Enfin, le co-financement d'actions de biodiversité avec les départements pourrait être conditionné à la vérification du bon emploi des recettes.

²¹ Les dépenses de l'office national des forêts (ONF) favorables à la biodiversité sont comptabilisées dans les dépenses de l'État au titre de la dotation « biodiversité » du programme 113. La mission n'a pas été en mesure de déterminer avec précision les dépenses favorables à la biodiversité au-delà des crédits du P113 (cf. annexe I).

²² Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour, Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Calanques, Parc national de forêts.

L'Union européenne est à l'origine de 59,7 M€ par an de financements directement en faveur de la biodiversité et 990 M€ sur le périmètre des politiques connexes. Ces dernières relèvent essentiellement de certaines actions de la politique agricole commune (PAC) : 711,7 M€ au titre du premier pilier et 266,5 M€ au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Sur l'ensemble du champ d'intervention, le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) financent une part résiduelle (45,9 M€). Le fonds spécialisé Life ne représente que de faibles montants (15,4 M€) et se caractérise par un taux de retour deux fois plus faible que la moyenne des autres fonds (5,9 % contre 12,1 %, cf. annexe I).

Enfin, les financements privés au profit de la biodiversité sont difficiles à recenser et restent marginaux. Les dépenses des entreprises ne sont pas connues de manière exhaustive, la mission n'ayant pu relever dans le périmètre des dépenses directement favorables à la biodiversité que 183,1 M€ en 2021 au titre des entreprises industrielles et du secteur de l'énergie²³ et des sociétés concessionnaires d'autoroutes. Les comptes de l'environnement recensent pour leur part un montant de 450 M€ de dépenses directement favorables en 2018.

Au titre de leur financement privé, les organisations non gouvernementales (ONG), qui jouent un rôle en matière de connaissance et de surveillance de la biodiversité, sont à l'origine de près de 50 M€ de dépenses en 2020. Enfin, le mécénat environnemental reste peu développé en France (7 % des montants totaux engagés), en particulier sur le champ de la biodiversité qui ne fait pas l'objet de programmes spécifiques à grande échelle. L'engagement des grandes entreprises dans des actions de préservation et de restauration de la biodiversité reste très limité.

1.2.2. Les financements recensés ont peu augmenté depuis 2012 et restent en deçà des enjeux liés à la biodiversité

Les dépenses en faveur de la biodiversité ont stagné entre 2012 et 2018, même si une hausse des dépenses publiques est à noter depuis quatre ans, notamment sous l'effet du plan de relance. Si la dépense nationale en faveur de la biodiversité a été multipliée par deux entre 2000 (1,2 Md€) et 2018 (2,4 Md€), la période 2013-2018, qui est aussi celle de la mise en œuvre de la deuxième SNB, est caractérisée par une stagnation des dépenses. Ainsi, la dépense n'a augmenté que de 0,7 % par an en moyenne, soit une hausse inférieure à celle de la dépense publique en valeur (1,9 %) et équivalente à l'inflation (0,7 %). Sur la période, la hausse totale est plus marquée pour les dépenses privées (+11,8 %) que pour les dépenses publiques françaises (+ 4,0 %). Ces dernières, qui représentaient environ 0,1 % du PIB en 2018, se situaient à un niveau intermédiaire au sein de l'Union européenne comme celles de l'Italie ou des Pays-Bas.

Toutefois, depuis 2018, sur le périmètre retenu par la mission, les dépenses de l'État en faveur de la biodiversité ont augmenté (+ 57,7 % entre 2018 et 2021), notamment sous l'effet du plan de relance (331,8 M€ de dépenses supplémentaires en 2021). Les dépenses favorables à la biodiversité hors plan de relance ont augmenté de 13,4 % entre 2018 et 2022 soit 3,2 % par an, avec une inflation moyenne de 1,3 %. Par ailleurs, les dépenses d'intervention des opérateurs de l'État connaissent également une hausse ces dernières années : + 5 % par an entre 2019 et 2021 (+ 4 % hors plan de relance). La hausse se concentre sur les dépenses d'intervention de l'OFB (+ 30,4 %, notamment sous l'effet du plan de relance) et les dépenses des agences de l'eau (+ 10,5 %). Enfin, entre 2018 et 2021, les dépenses relatives au patrimoine naturel des collectivités territoriales sont aussi en augmentation avec une hausse annuelle moyenne de 4,2 %, tirée par les communes et les départements.

²³ La mission se réfère notamment à l'enquête Antipol de l'INSEE.

Cependant, sur le champ des politiques de biodiversité, une baisse des effectifs de l'État et de ses opérateurs est à noter depuis 2018. Les effectifs du ministère chargé de l'environnement affectés à la politique de l'eau et de la biodiversité ont diminué : de 3 689 équivalents temps plein (ETPT) prévus en loi de finances initiale (LFI) 2018, les effectifs annoncés en LFI 2022 atteignent 3 428 ETPT soit une baisse de 261 ETPT (-7 %). Les services déconcentrés sont concernés par la baisse des effectifs avec une diminution de 756 à 709 ETPT (soit -47 ETPT, -6 %) déclarés sur les seules activités de biodiversité entre 2016 et 2020. Les opérateurs rattachés au programme 113 ont eux connu une baisse de 127 ETPT entre 2018 et 2022 (-2,4 %), notamment les agences de l'eau (-123 ETPT) et l'OFB (-55 ETPT).

Le niveau de financement constaté reste en deçà des enjeux. Au niveau mondial, les coûts supplémentaires de réalisation des vingt objectifs d'Aichi sur la période 2010-2020 (objectifs non atteints²⁴) étaient estimés entre 150 et 440 Md\$ par an²⁵. Le rapport Lavarde²⁶ estimait en 2016 les besoins nécessaires à l'atteinte de nos objectifs à près de 200 M€ supplémentaires par an sur les politiques de biodiversité, montant qui n'a pas été atteint à ce jour. Les écarts de financement sont particulièrement marqués outre-mer : alors que les territoires d'outre-mer concentrent près de 90 % de la biodiversité française, les financements spécifiques recensés par la mission en 2021, soit moins de 100 M€, ne représentent que 4 % des financements liés aux politiques de biodiversité.

L'ensemble des financements mobilisés jusqu'à présent n'ont pas permis de respecter nos engagements européens, même si les objectifs fixés ne peuvent être atteints par la mobilisation du seul levier budgétaire. Dans son examen de la mise en œuvre de la politique environnementale publié en septembre 2022, la Commission européenne indique que des mesures supplémentaires de protection des sites Natura 2000 sont nécessaires en France. Cette dernière se situe en deçà de la moyenne européenne en matière de bon état de conservation des habitats et des espèces au titre de la directive « Habitats ». De plus, le nombre de masses d'eau en bon état écologique et chimique n'est pas satisfaisant au regard de la directive cadre sur l'eau (DCE) dont les cibles avaient été fixées originellement à horizon 2015. De la même manière, la directive cadre stratégie du milieu marin (DCSMM) prévoyait pour 2020 l'atteinte du bon état écologique des milieux aquatiques, ce qui n'est pas le cas²⁷.

²⁴ Les objectifs d'Aichi n'ont pas été atteints selon le *Global Biodiversity Outlook 5* de 2020.

²⁵ IPBES, 2021.

²⁶ CGEDD, rapport n° 010447-01 de juillet 2016, cité précédemment.

²⁷ Agence européenne pour l'environnement, *Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach*, 2020.

1.3. Les financements en faveur de la biodiversité restent largement inférieurs aux subventions dommageables, qui représentent au minimum 10,2 Md€ en 2022

1.3.1. Plusieurs catégories de dépenses publiques, qui représentaient au minimum 10,2 Md€ en 2022, ont des effets néfastes sur la biodiversité

Les subventions de l'État et de l'Union européenne dommageables à la biodiversité représentent 10,2 Md€ en 2022 (cf. tableau 2). La mission s'est appuyée sur les travaux du centre d'analyse stratégique (CAS)²⁸ et sur les récents travaux du budget vert de l'État pour identifier des catégories de subventions (dépenses budgétaires et fiscales) jugées dommageables à la biodiversité du fait de leur lien avec les pressions anthropiques (cf. 1.1). Au total, la mission a recensé 10,2 Md€, soit un montant 4,4 fois supérieur à celui des dépenses favorables de l'État et de l'UE (cf. annexe II). Il s'agit d'un ordre de grandeur proche de celui identifié par l'OCDE qui recense 500 Md\$ de subventions publiques dommageables par an à l'échelle mondiale, soit 5 à 6 fois plus que la totalité des dépenses en sa faveur²⁹.

Tableau 2 : Subventions publiques (État et UE) dommageables à la biodiversité en 2022 (en M€)

Subventions dommageables par thème	2022
Politique agricole commune (1 ^{er} et 2 ^{ème} piliers)	6 498,3
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	33,8
Total subventions européennes	6 532,1
Nouvelles infrastructures linéaires de transport	1 284,0
Politique du logement	954,4
Dépenses fiscales liées à la taxe d'aménagement	650,0
Dépenses fiscales en faveur des biocarburants	296,0
Aides agricoles (État)	248,7
Aides pêche (État)	20,7
Aides à la presse	179,0
Total subventions nationales	3 632,8
Total subventions dommageables État et Union européenne	10 164,9
	<i>dont aides agricoles</i>
	6 747,0
	<i>dont changement d'usage des sols, artificialisation</i>
	2 888,4
	<i>dont surexploitation des ressources</i>
	529,5

Source : Mission.

Le premier ensemble de subventions dommageables concerne les aides agricoles, dont la part dommageable représente 6,7 Md€ en 2022. À l'origine d'un changement d'usage des sols et du rejet de pollutions, les pratiques agricoles constituent l'une des principales causes du déclin de la biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe³⁰. À ce titre, la mission retient comme dommageables l'essentiel des dépenses du 1^{er} pilier de la PAC 2014-2022 et certaines dépenses du 2^{ème} pilier. Les montants retenus sont retranchés des dépenses bénéficiant aux hectares d'agriculture biologique. Ces dépenses défavorables, qui représentent au total 6,7 Md€, sont très supérieures aux dépenses favorables de la PAC (978,2 M€ en 2021). Au niveau national, la mission a retenu comme dommageables les dépenses encourageant l'intensification des pratiques agricoles néfastes (248,7 M€).

²⁸ Centre d'analyse stratégique, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, 2012 (rapport dit « Sainteny »).

²⁹ OCDE, *Aperçu général du financement de la biodiversité à l'échelle mondiale*, 2020.

³⁰ Agence européenne de l'environnement, *L'environnement en Europe - État et perspectives 2020*, 2019.

La deuxième catégorie de subventions dommageables concerne les aides favorisant l'artificialisation des sols, qui représentent un minimum de 2,9 Md€. L'artificialisation conduit à un changement d'usage des sols mais aussi à la fragmentation et à la destruction des habitats. À ce titre, la mission retient trois grands types de dépenses :

- ◆ la part artificialisante des aides en faveur de la construction de logements neufs, notamment par l'intermédiaire de dépenses fiscales (prêt à taux zéro, dispositif Pinel). Malgré les réformes récentes, la part dommageable de ces aides représente 954 M€ ;
- ◆ le soutien à la construction de nouvelles infrastructures linéaires de transport (routières, ferroviaires et fluviales). L'essentiel de ces dépenses est financé par les taxes affectées à l'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), qui représentaient 919 M€ en 2022, et par les co-financements émanant des collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER, 365 M€) ;
- ◆ enfin, les dépenses fiscales portant sur la taxe d'aménagement et qui réduisent les incitations à moins artificialiser, qui représentent près de 650 M€ par an.

La mission a également relevé 850 M€ de subventions de l'État, dans le cadre du plan de relance, au profit de la relocalisation d'industries dans certains secteurs jugés stratégiques. Or, ces aides cofinancent en principe des projets pouvant conduire à l'implantation de nouveaux sites industriels sur le territoire et donc à une artificialisation accrue des sols. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'isoler la part dommageable de ces subventions, qui financent également la modernisation des outils de production.

La mission retient également des aides favorisant la surexploitation des ressources naturelles pour 530 M€. Il s'agit notamment des dépenses fiscales portant sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au profit de certains biocarburants (296 M€), qui encouragent l'extension des surfaces agricoles plantées en culture peu compatibles avec les objectifs de biodiversité. Par ailleurs, les aides publiques à la pêche peuvent contribuer à l'intensification des pratiques et favoriser des modes de pêche aboutissant à la surexploitation des ressources halieutiques : au total, la mission identifie 55 M€ de dépenses dommageables relevant du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) et des financements nationaux.

En revanche, la mission n'a pas été en mesure d'identifier avec précision les dépenses publiques en lien avec le développement des espèces exotiques envahissantes (EEE), notamment en outre-mer, ce qui a tendance à minimiser les montants totaux recensés. De la même manière la mission n'a pas intégré dans ses évaluations les dépenses de l'État défavorables au climat (8,5 Md€ selon le budget vert 2022). Inversement, certaines dépenses jugées favorables sur les enjeux climatiques peuvent avoir des effets controversés sur la biodiversité. Il s'agit notamment du soutien aux mobilités vertes (comme le financement d'infrastructures ferroviaires) mais aussi le développement des énergies renouvelables (ENR ; photovoltaïque, éolien terrestre et en mer, 4,7 Md€ en 2022) qui peut conduire au changement d'usage des sols ou à la perturbation des habitats et des continuités écologiques. La mission n'a toutefois pas été en mesure de coter avec précision des dépenses relatives aux ENR ayant un impact négatif sur la biodiversité. Elle encourage l'approfondissement des cotations actuelles sur l'axe biodiversité, notamment en lien avec les travaux en cours au sein de l'observatoire national de la biodiversité (ONB, cf. proposition 1 et annexe II).

Enfin, à l'exception des dépenses liées aux transports dans le cadre des CPER, la mission n'a pas été en mesure d'arrêter un montant fiable de subventions dommageables des collectivités territoriales, qui pourrait représenter au minimum 2,7 Md€ en 2021. La mission recommande donc de poursuivre et de généraliser les exercices de budgétisation verte des collectivités (cf. proposition 1 et annexe I).

1.3.2. À l'exception des aides au logement, les subventions dommageables n'ont que peu évolué depuis 10 ans et doivent être réduites au risque de rendre vaine toute action positive en matière de biodiversité

Les subventions dommageables recensées par la mission ont tendance à perdurer dans le temps, malgré les objectifs de réduction fixés au niveau international. La France s'est engagée dans le cadre de la cible 3 des objectifs d'Aichi (2010)³¹, réaffirmée en 2014 par les parties à la convention sur la diversité biologique (CDB), à identifier les dépenses dommageables à la biodiversité et à définir une trajectoire d'extinction d'ici 2020. Cet engagement est également cohérent avec le *Paris Collaborative on Green Budgeting* lancé en 2017 par la France. Non respecté, l'objectif de réduction des dépenses dommageables a été repris dans les négociations du nouveau cadre mondial pour la biodiversité et de la COP-15 (cible 18).

Or, depuis le recensement effectué en 2012, la France a maintenu l'essentiel de ses subventions dommageables, qui participent à d'autres objectifs de politique publique. Entre 2017 et 2022, les dépenses relatives aux nouvelles infrastructures de transport ont augmenté de 446 M€ et les dépenses fiscales en faveur des biocarburants de 150 M€. Concernant la PAC, la programmation 2014-2022 n'a pas permis d'inverser les tendances en matière de soutien aux pratiques agricoles défavorables à la biodiversité³². Seules les aides au logement neuf ont fait l'objet d'une réduction des dépenses dommageables (-1,9 Md€ entre 2017 et 2022 pour les dépenses fiscales) même si les réformes successives recentrant les aides à la construction ou à l'acquisition de logements ont d'autres objectifs que la réduction des dépenses dommageables à la biodiversité.

Dès lors, la mission fait de la réduction des subventions dommageables la priorité en matière de politiques de biodiversité et de respect de nos engagements en la matière. En effet, une extinction progressive de certaines dépenses dommageables comporte plusieurs avantages :

- ◆ elle permet de diminuer les pressions sur la biodiversité et de renforcer ainsi l'effet des actions de protection et de restauration. Cela participe notamment à la clarté, à l'efficacité et à l'exemplarité de l'action publique ;
- ◆ elle permet de dégager des marges de manœuvre budgétaires pour financer les politiques de biodiversité ou bien de maîtriser la dépense publique ;
- ◆ enfin, en matière fiscale, elle permet d'éliminer un certain nombre de dépenses fiscales nuisant aux incitations des acteurs et de contribuer à la simplification du système fiscal, alors que la performance des dépenses fiscales est moins suivie et évaluée que celle des crédits budgétaires.

À ce titre, une réduction de 4,6 % des subventions dommageables de l'État et de l'Union européenne d'ici 2027 permettrait de financer l'intégralité des besoins nouveaux identifiés par la mission pour la mise en œuvre de la SNB (cf. 2.2).

Proposition n° 3 : D'ici 2027, réduire les subventions dommageables à la biodiversité afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité.

³¹ Cible 3 des objectifs d'Aichi (2010) : « D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socio-économiques nationales ».

³² Cour des comptes européenne, rapport spécial 13/2020, *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, 2020.

Rapport

Si la mission n'a pas été en mesure d'expertiser chacune des dépenses jugées dommageables, certaines d'entre elles pourraient faire l'objet d'une stratégie de réduction et/ou de réorientation à court et moyen terme au vu de leurs effets sur la biodiversité :

- ◆ la suppression anticipée des aides au logement neuf, notamment le Pinel (dès 2023), ou *a minima* leur recentrage sur les zones déjà artificialisées et/ou desservies par des transports en commun, y compris en infra-communal ;
- ◆ la réévaluation des projets de nouvelles d'infrastructures routières (État, sociétés d'autoroutes mais aussi collectivités territoriales) en prenant en considération, en sus des obligations légales liées à la séquence ERC, les objectifs de la SNB 2030 ;
- ◆ la revue des différentes dépenses fiscales portant sur la taxe d'aménagement, notamment l'intérêt de maintenir l'abattement sur les 100 premiers m² des résidences principales (400 M€ par an) ;
- ◆ la réorientation de la PAC, déclinée au niveau national, en faveur de la préservation de la biodiversité (cf. 2.1.1).

L'effort de réduction des subventions dommageables devra également porter sur les dépenses des collectivités territoriales, en cohérence avec la stratégie qui sera adoptée par l'État.

1.4. Au-delà des moyens financiers, les politiques de biodiversité nécessiteront un cadre stratégique rénové et une mobilisation des acteurs territoriaux dans le cadre de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030

1.4.1. Les politiques de biodiversité ne bénéficient pas d'un cadre stratégique permettant une mobilisation de l'ensemble des acteurs

La SNB 2030 s'inscrit imparfaitement dans un enchevêtrement de textes et d'engagements au niveau international, européen et national. La SNB constitue une obligation internationale au titre de la convention sur la diversité biologique (CDB) de 1992, reprise à l'article L. 110-3 du code de l'environnement qui prévoit que « *la stratégie nationale et les stratégies régionales pour la biodiversité contribuent à l'intégration des objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans les politiques publiques ainsi qu'à la cohérence de ces dernières en ces matières* ». Elle doit s'articuler avec les normes, stratégies et engagements adoptés au niveau supranational.

Au niveau international, les premiers objectifs en matière de biodiversité ont été arrêtés à Aichi en 2010. De nouveaux objectifs devraient être adoptés dans le cadre de la conférence des parties à la CDB prévue d'ici à la fin de l'année 2022 au Canada (COP-15). Au niveau européen, des textes normatifs viennent compléter le paysage des politiques de biodiversité en fixant des objectifs contraignants, à l'image des directives « Oiseaux » et « Habitats » ou encore la directive cadre sur l'eau (DCE) qui prévoit l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau d'ici 2027. Une stratégie européenne pour la biodiversité a été adoptée en 2020 par la Commission européenne pour fixer des ambitions communes en matière de biodiversité, à horizon 2030. Cette stratégie coexiste avec la stratégie « de la ferme à la table » en faveur d'un système alimentaire à la fois sain et écologique. Ces deux stratégies sont des éléments centraux du Pacte vert européen.

Malgré son rôle de document stratégique en matière de politiques de biodiversité, la SNB 2030 se borne souvent à rappeler l'existence des différents textes, sans intégrer leurs mesures ni proposer de véritable articulation de l'ensemble. C'est notamment le cas avec les stratégies nationales pouvant constituer des déclinaisons de la SNB comme la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) ou encore de la stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes (EEE) : leur lien est affiché, certains de leurs objectifs repris, mais leur déclinaison n'est pas articulée avec celle de la SNB, notamment à l'échelle territoriale. D'autres textes sont simplement référencés alors que leurs enjeux peuvent avoir de fortes implications en matière de biodiversité, à l'image de la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ou encore du plan national santé-environnement (PNSE4).

La SNB ne prévoit pas non plus de déclinaison à travers les instruments de pilotage dont disposent les opérateurs (contrats d'objectifs et de performance, programmes d'intervention des agences de l'eau) ou encore les documents d'orientation adoptés au niveau territorial, notamment régional (stratégie régionale de biodiversité -SRB, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires -SRADDET).

La SNB ne remplit pas encore son rôle de document stratégique transversal. Les exercices passés de SNB ont montré de nombreuses limites³³ dont deux principales se démarquent :

- ◆ un défaut d'articulation entre les objectifs arrêtés et les actions proposées ;
- ◆ l'absence de leviers et de moyens proprement identifiés pour répondre aux ambitions fixées.

À ce stade, la nouvelle SNB 2030 n'opère pas de hiérarchisation entre ses nombreux objectifs (15) et mesures (70 annoncées, plus de 200 en réalité) dont le degré de précision et d'opérationnalité reste très variable. Sur ce point, la mission propose une hiérarchisation des mesures à financer (cf. 2.1.1). De plus, la SNB ne dispose pas dans son premier volet publié en mars 2022 d'indicateurs de mise en œuvre, de suivi ou d'évaluation des différentes mesures, ce qui complique sa déclinaison opérationnelle et le chiffrage des actions.

Par ailleurs, la mobilisation et la coordination des acteurs de la biodiversité mises en avant par la SNB peinent à se concrétiser. Dans la continuité des exercices passés, la SNB 2030 est insuffisamment connue et exploitée par les différentes parties prenantes, au niveau de l'État (en interministériel comme au niveau déconcentré) et des opérateurs, comme au niveau des collectivités territoriales ou encore des acteurs privés. Dans sa version actuelle, la SNB ne comporte pas d'objectifs ou de mesures réellement partagés avec les acteurs locaux, notamment les régions, qui peinent à incarner leur chef de file en matière de biodiversité. Ces défauts d'articulation peuvent conduire à un manque de lisibilité de l'action publique sur le terrain, notamment pour les porteurs de projet.

1.4.2. À l'image des enjeux climatiques, les politiques de biodiversité appellent un pilotage interministériel et une déclinaison territorialisée

La SNB doit permettre à l'ensemble des acteurs ministériels de partager des objectifs, des indicateurs et des outils communs. Les enjeux de biodiversité gagneront à être mieux intégrés à l'ensemble des politiques publiques et notamment aux réflexions et stratégies en cours en matière de lutte contre le changement climatique (stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique). Lorsque cela est possible, les actions permettant des co-bénéfices climat-biodiversité devront être identifiées et figurer au rang des priorités.

³³ Barbut L., Muhlberger S., Poinso C. et Vial I., 2020, *Bilan pour l'action de la stratégie nationale pour la biodiversité 2011-2020 : synthèse de l'évaluation*.

Rapport

De même, la concrétisation de la SNB 2030 reposera sur la fixation d'indicateurs, notamment de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation, partagés par l'ensemble des acteurs concernés, à commencer par les différents ministères. À ce titre, le nouveau secrétariat général pour la planification écologique (SGPE) devra être en charge non seulement des arbitrages stratégiques et budgétaires mais aussi de l'animation et du suivi de la SNB 2030, en partenariat avec les directions métier. Le SGPE devra notamment piloter l'implication de l'ensemble des ministères et particulièrement ceux concernés par les pressions anthropiques les plus importantes (agriculture, pêche, transports, logement, énergies). Les feuilles de route ministérielles annoncées en matière écologique devront intégrer pleinement les objectifs et les indicateurs qui seront associés à la SNB 2030. Le SGPE devra aussi faciliter l'information sur les avancées relatives à la SNB, notamment au niveau du grand public.

En complément, la mise en œuvre de la SNB devra se faire en partie de manière territorialisée. Les effets de levier en matière de mise en œuvre et de financement des politiques de biodiversité résident dans la mobilisation des collectivités territoriales et des porteurs de projet au niveau local. À ce titre, l'échelon régional paraît adapté pour traduire les objectifs et les mesures de la SNB : en effet, outre le chef de filât des régions en la matière, ces dernières mettent en œuvre des documents stratégiques transversaux (comme les SRADDET devant intégrer les objectifs de « zéro artificialisation nette ») et sont autorité de gestion d'un certain nombre de fonds européens pouvant venir cofinancer des projets en matière de biodiversité (FEDER, FEADER). Pour permettre une déclinaison territorialisée de la SNB, l'État peut mobiliser les outils contractuels (CPER, contrats ou pactes territoriaux de relance et de transition écologique -CRTE/PRTE) ou opérationnels (agences régionales de biodiversité) existants, en fonction des territoires, sans qu'il soit nécessaire de créer un nouveau cadre.

Proposition n° 4 : Prévoir une mise en œuvre de la SNB 2030 à la fois hiérarchisée, interministérielle et territorialisée, en lien notamment avec les objectifs climatiques.

2. La mise en œuvre de la SNB 2030 appelle un besoin de financement net, pour l'État, de 173,7 M€ en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027

2.1. La mise en œuvre de la SNB 2030 nécessite un renforcement modéré des crédits publics en faveur de la biodiversité

2.1.1. La mission a identifié une liste de mesures prioritaires portées essentiellement par l'État et ses opérateurs qui représentent un besoin brut de 618,8 M€ en 2023 et jusqu'à 890,1 M€ en 2027

La mission a opéré un travail de hiérarchisation des mesures portées par la SNB. Sur la base des seules mesures nécessitant des moyens financiers, elle a retenu une liste de 36 mesures intégrant les critères suivants :

- ◆ le lien entre la mesure et le respect des engagements internationaux et européens pris par la France. À ce titre, la mission s'est également attachée à retenir des mesures permettant des co-bénéfices climat-biodiversité ;
- ◆ l'efficacité et le caractère opérationnel de la mesure, malgré l'absence d'indicateurs. Par construction, la SNB propose des mesures qui relèvent essentiellement d'interventions de l'État et de ses opérateurs ;
- ◆ le caractère chiffrable de la mesure, mettant ainsi de côté l'ensemble des mesures législatives, réglementaires ou d'animation de la SNB.

Si l'exercice de hiérarchisation s'est focalisé sur les mesures appelant des financements, ces mêmes mesures et d'une manière générale la SNB nécessitent pour leur mise en œuvre des mesures législatives et réglementaires, ou du moins une meilleure application du cadre existant, et une continuité des politiques auxquelles elles se rattachent. C'est notamment le cas des mesures relatives à la protection des espèces menacées, à la transition agro-écologique ou encore à l'atteinte de l'objectif « zéro artificialisation nette » qui reposera sur une conjonction de leviers réglementaires, fiscaux et budgétaires (cf. annexe IV).

Dans ce cadre, la mission a identifié un cœur de mesures relevant d'un renforcement et d'une pérennisation des politiques traditionnelles de biodiversité. Ces mesures concernent plusieurs grands objectifs :

- ◆ le développement des aires protégées : il s'agit d'un objectif de la SNB, en lien avec la SNAP et nos engagements internationaux et européens, qui vise à placer en protection forte 10 % du territoire national. Les actions en matière d'aires protégées sont transversales, agissent sur l'ensemble des pressions (y compris le changement climatique) et contribuent à l'atteinte des autres objectifs identifiés par la mission. L'objectif de 10 % nécessitera 65,6 M€ de besoins supplémentaires dès 2023 ;

Rapport

- ◆ la restauration écologique : cet objectif, aujourd'hui rattachable à un ensemble d'engagements et de mesures de la SNB, deviendra central dans le cadre des négociations du futur règlement européen en matière de restauration écologique³⁴. L'étude d'impact de la Commission européenne fait état d'un besoin de financement pouvant atteindre 2 Md€ par an pour la France (cf. annexe IV). Sans pouvoir intégrer la totalité de ces besoins nouveaux à ce stade des discussions, la mission retient un besoin de 159,5 M€ dès 2023 et jusqu'à 229,0 M€ en 2027 pour l'ensemble des mesures de la SNB visant un objectif de restauration ;
- ◆ la bonne gestion des espèces : cet objectif, qui se rattache à la mise en œuvre de mesures de protection des espèces menacées (plans nationaux d'action-PNA, plan pollinisateurs) mais aussi de lutte contre les EEE, fait écho à de nombreux engagements, notamment européens. La mission a identifié des mesures qui relèvent à la fois d'actions ponctuelles et d'actions de plus long-terme, pour un total de 16,8 M€ en 2023 ;
- ◆ la protection du milieu marin : cet objectif est au cœur de la mise en œuvre de la DCSMM et de l'initiative française pour les récifs coralliens. Il nécessite un renforcement des moyens de 5,1 M€ au profit tant des espèces menacées (cétacés, coraux) que de la lutte contre les pollutions ;
- ◆ de manière transversale, l'amélioration des connaissances, la mobilisation des acteurs et le renforcement de la police environnementale (25,4 M€ en 2023) : ces objectifs sont des supports indispensables de la mise en œuvre de la SNB. À ce titre, la mission propose de soutenir des mesures permettant d'approfondir les connaissances en matière de biodiversité (notamment sur les sols), de mobiliser les acteurs locaux (à travers les atlas de la biodiversité communale-ABC) ou encore de renforcer les effectifs de police de l'environnement qui bénéficieront de manière transversale à de nombreuses mesures de la SNB.

Cet ensemble de mesures doit être complété par des actions plus larges touchant aux grandes pressions anthropiques et impliquant d'autres politiques publiques et d'autres acteurs. La mission a retenu à ce titre des mesures dont les effets sur la biodiversité sont déterminants, à travers les objectifs suivants :

- ◆ la transition agro-écologique : il s'agit d'un objectif poursuivi notamment dans le cadre européen et qui doit bénéficier à la fois au climat et à la biodiversité. Cet objectif sera renforcé par un renforcement de nos obligations en matière de réduction des pesticides³⁵. Cependant, les mesures pour soutenir cette transition, notamment à travers le programme stratégique national (PSN) 2023-2027, restent insuffisantes pour développer massivement des pratiques favorables à la biodiversité³⁶. Si la mission n'a pas été en mesure d'identifier dans ses discussions avec le ministère chargé de l'agriculture des besoins financiers nouveaux spécifiques au titre de la transition agro-écologique, elle recommande de susciter un effet de levier en orientant de manière plus ambitieuse les outils et financements existants ou prévus (PAC, aides à l'agriculture biologique, plan Ecophyto, recherche). La même recommandation est faite en matière de pêche durable ;

³⁴ Proposition de la Commission européenne en date du 22 juin 2022 pour un règlement sur la restauration de la nature. L'objectif proposé est celui d'une restauration de 20 % des espaces dégradés à l'échelle européenne.

³⁵ Proposition de la Commission européenne en date du 22 juin 2022 pour un règlement modifiant la directive du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

³⁶ Avis de l'Autorité environnementale sur le projet de PSN 2023-2027, octobre 2021.

Rapport

- ◆ la lutte contre l'artificialisation des sols : l'objectif ZAN participe à la fois à la lutte contre le changement climatique et à la préservation de la biodiversité en luttant contre la pression majeure que représente le changement d'usage des sols. En complément des leviers réglementaires et fiscaux (cf. 3.1.2), la mission propose au titre de la SNB de soutenir les interventions financières au profit du recyclage des friches (en pérennisant les actions mises en place dans le cadre du plan de relance) mais aussi de la renaturation des sols. En complément, des mesures de renforcement de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) permettront de mieux intégrer la biodiversité aux questions d'aménagement du territoire (cf. 3.2.1). Au total, ces actions représentent 109,1 M€ dès 2023 ;
- ◆ la gestion durable de la forêt : il s'agit d'un objectif repris dans de nombreux engagements et plans et qui peut occasionner d'importants co-bénéfices climat-biodiversité. À ce titre, outre le financement de mesures en matière de protection des forêts et des sols forestiers, la mission propose de prévoir une conditionnalité en lien avec la biodiversité pour les financements annoncés en matière de renouvellement forestier dans le cadre de France 2030. Au total, les besoins sont estimés à 107,3 M€ en 2023 ;
- ◆ enfin, le bon état écologique des masses d'eau : il s'agit d'un objectif central et non atteint de la DCE qui a des implications fortes en matière de préservation ou de restauration des écosystèmes aquatiques. Dans le cadre de la SNB, le besoin financier identifié s'élève à 130 M€ dès 2023. La mission retient notamment des mesures mises en œuvre par les agences de l'eau (115 M€) au profit du développement de la trame bleue, de la désimperméabilisation des villes et de l'adaptation des pratiques agricoles au travers notamment des paiements pour services environnementaux (PSE)³⁷.

Au total, les besoins bruts identifiés pour la mise en œuvre de la SNB représentent 618,8 M€ en 2023 et jusqu'à 890,1 M€ en 2027 pour l'État et ses opérateurs (cf. tableau 3). Les montants proposés ne prennent pas en compte les financements complémentaires que pourront apporter les collectivités territoriales et les acteurs privés, sous réserve de leur mobilisation dans la déclinaison de la SNB (cf. 1.4).

Les besoins recensés ont été calculés en faisant l'hypothèse d'un maintien des dépenses constatées en 2021 hors plan de relance (cf. 1.2) et hors prise en compte de l'inflation. Certains besoins relèvent d'une mesure nouvelle (création d'un fonds sols, mesures de restauration), d'autres correspondent à un rehaussement des moyens sur des actions existantes (plans nationaux d'action pour les espèces protégées, actions des agences de l'eau). La modalité principale d'intervention publique reste la subvention, les autres outils (prêts, garanties) n'étant pas adaptés aux enjeux, aux acteurs et aux volumes financiers en matière de préservation de la biodiversité.

Enfin, les enjeux de biodiversité outre-mer doivent faire l'objet d'une attention particulière. Au sein des mesures et des besoins retenus, la mission a fléché 25 M€ de crédits supplémentaires nécessaires dès 2023 sur des actions ciblées dans les territoires ultramarins. Ces actions concernent notamment la lutte contre les EEE et, au titre de l'objectif de bon état des masses d'eau, le soutien au petit cycle de l'eau, la gestion de ce dernier ayant, de manière plus prégnante qu'en métropole, des implications déterminantes en matière de biodiversité et d'état des milieux côtiers.

³⁷ Un bilan des expérimentations en cours est dressé en annexe V. La mission recommande de poursuivre les actions lancées tout en améliorant la mesure et le suivi des effets des PSE sur la biodiversité.

2.1.2. Ces besoins de financement nouveaux sont à rapprocher du coût de l'inaction en matière de biodiversité

Les besoins financiers recensés par la mission peuvent être comparés à la valeur des services écosystémiques préservés. Selon l'EFESE, le seul service de pollinisation, dont est fortement dépendant le secteur agricole français, est valorisé entre 2,3 et 5,3 Md€ par an soit un montant largement supérieur au coût total des mesures du plan pollinisateur (150 M€ d'ici 2026).

Aussi, les montants recensés doivent être comparés aux avantages à tirer de certaines mesures de la SNB. Les estimations existantes présentent un consensus quant à la rentabilité, y compris économique et pour les finances publiques, d'une action favorable à la biodiversité. Dans son étude d'impact relative au projet de règlement sur la restauration, la Commission européenne estime ainsi que les bénéfices de la restauration pourraient dégager 14 Md€ par an soit sept fois le coût estimé des mesures de restauration. Le coût des mesures de prévention peut aussi être comparé à celui des mesures de restauration une fois les dégâts environnementaux réalisés : à ce titre, la protection d'un hectare de forêt coûte en moyenne 50 € par an alors que le coût à l'hectare d'une action de désimperméabilisation peut atteindre 270 000 €³⁸.

Par ailleurs, le coût d'une action favorable à la biodiversité aujourd'hui doit être comparé à son coût plus élevé demain. Du fait du rythme soutenu de dégradation de la biodiversité, le coût de l'action de préservation et de restauration tend à augmenter avec le temps, ce qui pousse à privilégier une action rapide qui sera à la fois plus efficace et moins onéreuse. Ainsi, en matière d'aires protégées et d'espaces forestiers, le Trésor britannique établit que le coût des mesures de protection tend à doubler à l'horizon 2050 si rien n'est fait d'ici là³⁹.

Les coûts mis en avant par la mission peuvent également être comparés à ceux que le contentieux environnemental, notamment à l'échelle européenne, peut entraîner de manière ponctuelle. Le non-respect des engagements européens peut conduire à un coût financier important. La France a déjà été amenée à payer une astreinte de 57 M€ et une amende forfaitaire de 20 M€ dans le cas du contentieux dit des « poissons sous taille » et fait l'objet d'au moins sept procédures d'infractions en matière d'eau et de biodiversité, notamment sur les pratiques de chasse (tourterelle des bois, oie cendrée) ou encore sur les prises accessoires pour les cétacés et oiseaux marins.

³⁸ France Stratégie, *Rapport sur la préservation des sols et la lutte contre l'artificialisation*, 2019.

³⁹ Trésor britannique, *The urgency of biodiversity action*, 2021.

Tableau 3 : Besoins financiers associés aux mesures de la SNB retenues par la mission (2023-2027, en M€ courants)

Périmètre	Objectif prioritaire SNB	Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027	Source de financement
Politiques en lien avec la biodiversité	Transition agro-écologique et pêche durable	Soutien à la pêche durable	-	-	-	-	-	FEAMP et crédits État
		Soutien à la transition agro-écologique	-	-	-	-	-	PAC et crédits État
	Objectif de "zéro artificialisation nette"	Pérennisation du fonds friches	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Fonds vert
		Création d'un fonds sols (ADEME)	6,0	6,0	12,0	12,0	12,0	Enveloppe déconcentrée
		Création d'un référentiel sur l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'attention des collectivités (OFB)	1,3	1,6	-	-	-	Enveloppe nationale
		Action en faveur de l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC : développements de site expérimentaux, soutien aux acteurs locaux	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	Enveloppe nationale
		Renforcement des actions des agences de l'eau dans le cadre de la SNB	115,0	115,0	115,0	115,0	95,0	Redevances eau
		Bon état des masses d'eau	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0	Enveloppe nationale
		Renouvellement et préservation du milieu forestier	7,3	14,5	24,6	27,6	27,6	Enveloppe nationale
		Lancement d'un guichet dédié au renouvellement forestier et prenant en compte les enjeux de biodiversité	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	France 2030
Total Politiques en lien direct avec la biodiversité			346,4	353,9	368,4	371,4	351,4	N.A.
Politiques de biodiversité	Mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées	Moyens pour une gestion optimale des aires protégées	50,0	80,0	110,0	140,0	170,0	Enveloppe déconcentrée
		Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)	5,6	11,2	18,6	18,6	18,6	Enveloppe nationale
	Gestion des espèces	Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte	1,7	3,4	5,0	6,7	8,4	Enveloppe nationale
		Soutien à la stratégie d'acquisition du conservatoire du littoral	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8	Enveloppe nationale
		Création d'un parc national zone humide en protection forte	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	Enveloppe nationale
		Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0	Enveloppe nationale
		Passage des TAAF en protection forte	-	6,4	12,8	19,2	25,6	Enveloppe nationale
		Actions spécifiques contre les espèces exotiques envahissantes en outre-mer	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	Enveloppe nationale
Renforcement des plans nationaux d'action « grands prédateurs »	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0	Enveloppe nationale		

Rapport

Périmètre	Objectif prioritaire SNB	Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027	Source de financement
		Mise en œuvre du plan d'action national contre les espèces exotiques envahissantes et actions coups de poing	10,2	10,2	10,2	12,7	12,7	Enveloppe nationale
		Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces protégées	0,6	1,2	1,8	2,4	3,0	Enveloppe nationale
	Contribution à la restauration écologique	Actions de renaturation en ville	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	Fonds vert
		Mise en œuvre du plan d'action de démantèlement des décharges littorales à risque de submersion (ADEME)	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0	Fonds Ademe
		Mise en œuvre du plan « pollinisateurs »	0,5	1,0	1,5	2,0	-	Enveloppe nationale
		Renforcement de la trame verte et résorption des points noirs	20,0	40,0	40,0	40,0	40,0	Enveloppe déconcentrée
		Établissement d'un plan d'action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités (OFB)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	Enveloppe déconcentrée
		Mise en œuvre d'actions de restauration écologiques dans les territoires	5,0	35,0	55,0	55,0	55,0	Enveloppe déconcentrée
		Mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et des actions des documents stratégiques de façade	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	Enveloppe nationale
		Mise en œuvre du plan de protection des espèces menacées du milieu marin	1,6	1,6	1,6	1,6	-	Enveloppe nationale
Protection du milieu marin	Mise en œuvre du plan de protection des récifs coralliens	-	1,0	1,0	1,0	1,0	Enveloppe nationale	
	Renforcement de la police environnementale (OFB)	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6	Enveloppe nationale	
Mesures transversales	Investissement dans les connaissances sur les sols (OFB)	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	Enveloppe nationale	
	1 000 Services civiques sur le thème de la biodiversité puis 2000 en 2027 (OFB)	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0	Enveloppe nationale	
	Extension au plan national des atlas de biodiversité communale (OFB)	15,6	16,1	16,1	16,1	16,1	Enveloppe nationale	
	Mise en œuvre d'un plan d'impact de communication sur la biodiversité (OFB)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	Enveloppe nationale	
	Renforcement des « territoires engagés pour la nature » (OFB)	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	Enveloppe nationale	
	Total Politiques de biodiversité		272,3	375,9	449,0	497,1	538,7	N.A.
Total général		618,7	729,8	817,4	868,5	890,1	N.A.	

Source : Mission.

2.2. Les besoins de financements supplémentaires représentent 173,7 M€ en 2023 et 465,1 M€ en 2027 et devront être couverts par des crédits nouveaux mis en œuvre en partie au niveau territorial

2.2.1. Sur les montants bruts, 330 M€ peuvent être couverts en 2023 par des politiques et financements existants ou annoncés, à condition d'intégrer les enjeux de biodiversité

Certaines mesures proposées dans le cadre de la SNB et retenues par la mission s'inscrivent dans la continuité de politiques et de financements existants ayant un effet favorable sur la biodiversité. C'est notamment le cas des mesures participant à l'objectif du « zéro artificialisation nette » comme le fonds friches lancé dans le cadre du plan de relance et dont la pérennisation, à hauteur de 100 M€ par an, participerait à l'atteinte des objectifs fixés. Il en va de même, en matière de restauration, pour les fonds dédiés à la résorption des décharges littorales (30 M€ par an).

D'autres mesures ont fait l'objet d'annonces qui devront être concrétisées dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité. En matière de restauration écologique, la mission relève qu'un fonds de renaturation en ville, doté de 500 M€ sur cinq ans, pourra permettre, comme le prévoit la SNB, de financer des actions de renaturation en milieu urbain mais aussi de permettre des co-bénéfices en matière d'adaptation au changement climatique et de biodiversité. Concernant le milieu forestier, le guichet « renouvellement forestier » annoncé dans le cadre de France 2030 (100 M€ par an) doit être l'occasion de financer, en partie, les mesures portées par la SNB en matière de gestion durable de la forêt (cf. 2.1.1). Des actions sont également prévues en matière de connaissances des grands fonds marins, qui gagneraient à bénéficier aussi aux enjeux de biodiversité sous-marine⁴⁰. Pour l'ensemble de ces mesures, la mission appelle à une meilleure prise en compte des enjeux de biodiversité, notamment à travers l'élaboration d'un cahier des charges et d'un régime d'éco-conditionnalité réalisé en partenariat avec l'OFB.

Les financements pour 2023 relatifs au fonds friches et à la renaturation en ville ont été proposés dans le cadre du « fonds vert » (fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires) prévu par le projet de loi de finances pour 2023⁴¹. La mission recommande une pérennisation de ces mesures d'ici 2030.

Enfin, les mesures relevant des agences de l'eau font l'objet d'un traitement financier particulier. Ainsi, les 115 M€ annuels identifiés par la mission au titre de la SNB doivent pouvoir être financés :

- ♦ à partir de 2025, au moins par un maintien du niveau actuel des plafonds en recettes et en dépenses malgré la fin des primes pour performance épuratoire (100 M€ par an), ce qui implique de conserver le niveau de rendement actuel ;
- ♦ en 2023 et 2024, soit par un relèvement ponctuel des plafonds de recettes et de dépenses, soit par un prélèvement sur fonds de roulement (avec rehaussement du plafond de dépenses) ou bien par une extinction anticipée des primes épuratoires.

⁴⁰ 300 M€ annoncés, qui ne sont pas intégrés dans les projections de la mission au titre de la SNB 2030.

⁴¹ Projet annuel de performance (PAP) 2023 du programme 380.

2.2.2. Le financement des besoins nets, soit 173,7 M€ en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027, pourrait être assuré par des crédits nouveaux en partie déconcentrés dans leur mise en œuvre

Le besoin de financement « net » recensé par la mission représente 173,7 M€ en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027 et devra être couvert par des crédits nouveaux de l'État (cf. tableau 4). Ces derniers peuvent se décomposer en deux enveloppes devant permettre de maximiser les effets de levier en matière de co-financement :

- ◆ une enveloppe SNB « nationale » (88,7 M€ en 2023), regroupant les crédits nécessaires aux mesures appelant un pilotage et une mise en œuvre à l'échelle nationale, à l'image des PNA, des actions de lutte contre les EEE ou encore des financements nouveaux accordés à l'OFB. L'essentiel de ces crédits peuvent être inscrits au programme 113 piloté par le ministère en charge de l'environnement ;
- ◆ une enveloppe SNB « territorialisée » (85,0 M€ en 2023), regroupant notamment les crédits des mesures relatives aux aires protégées dans leur volet territorial (acquisition, études, fonctionnement) mais aussi les mesures retenues au titre de la restauration écologique. Cette enveloppe pourrait être logée au sein du P113 en prévoyant une gestion déléguée des crédits par le préfet de région.

Tableau 4 : Besoins de financement nets à couvrir (en M€ courants)

	2023	2024	2025	2026	2027
Besoins bruts	618,7	729,8	817,4	868,5	890,1
Financements prévus ou annoncés	330,0	330,0	330,0	330,0	330,0
Financement des agences de l'eau	115,0	115,0	115,0	115,0	95,0
Besoins nets à couvrir	173,7	284,8	372,4	423,5	465,1
<i>dont enveloppe nationale SNB</i>	<i>88,7</i>	<i>119,8</i>	<i>151,4</i>	<i>172,5</i>	<i>184,1</i>
<i>dont enveloppe territoriale SNB</i>	<i>85,0</i>	<i>165,0</i>	<i>221,0</i>	<i>251,0</i>	<i>281,0</i>

Source : Mission.

La territorialisation d'une partie des mesures doit permettre d'obtenir des financements complémentaires, notamment de la part des collectivités territoriales et des agences de l'eau, sur la base de projets portés par des acteurs locaux. Dans cette perspective, l'État, à travers les préfets de région, en lien avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les services instructeurs des opérateurs spécialisés (OFB, agences de l'eau, conservatoire du littoral), doit être en mesure de financer les projets identifiés dans le cadre d'une conférence des financeurs mobilisant les autres acteurs de la biodiversité. À terme, du point de vue des porteurs de projet et en fonction des territoires, un guichet unifié doit pouvoir se développer en matière de biodiversité afin de faciliter l'identification et le financement des projets.

À court-terme, l'enveloppe déconcentrée proposée par la mission peut s'inscrire dans le cadre du fonds vert prévu pour 2023, notamment parce que ce dernier porte un objectif de mobilisation des acteurs et des financements locaux en matière de biodiversité. Le fonds vert ambitionne également d'intégrer des mesures que la mission recommande pour sa part de mettre en œuvre au niveau national (protection des espèces, lutte contre les EEE).

Proposition n° 5 : Prévoir 173,7 M€ de crédits nouveaux en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027 au titre de la SNB, dont une partie sera gérée au niveau territorial pour susciter des cofinancements, notamment en matière d'aires protégées et de restauration écologique.

Par ailleurs, du fait de la nature des mesures à mettre en œuvre sur le champ des politiques de biodiversité (gestion, animation, police, connaissances), les besoins nets identifiés relèvent pour deux tiers de dépenses de fonctionnement (cf. annexe IV). Concernant les opérateurs, certaines mesures retenues par la mission nécessiteront en outre un renforcement des personnels dès 2023⁴² : 25 ETPT pour l'OFB⁴³ (47 à horizon 2024), notamment sur des actions de police de l'environnement, 15 pour l'ONF et 13 pour le conservatoire du littoral. En plus de ces besoins, la mission propose, notamment au titre de l'animation et du pilotage de la SNB, de compenser les pertes récentes d'effectifs de l'État (cf. 1.2.2) en renforçant de 48 ETPT les services déconcentrés, en DREAL (18) et en directions départementales des territoires (DDT, 30).

En complément, des financements nouveaux pourraient provenir d'une réduction des subventions dommageables, d'une réforme de l'outil fiscal et d'une meilleure mobilisation des fonds européens. Dans un premier temps, des marges de manœuvre financières peuvent être dégagées à travers une réduction des subventions dommageables de l'État comme des collectivités territoriales (cf. 1.3). De plus, si la mission ne recommande pas une mobilisation de l'outil fiscal dans un objectif de rendement, certaines propositions de réformes visant à renforcer le principe pollueur-payeur dégagent des recettes qui pourraient contribuer au financement de la SNB (cf. 3.1.2).

En parallèle, la mission recommande de mieux tirer profit des financements européens mobilisables en matière de biodiversité. En effet, certains fonds européens comme le fonds Life font l'objet d'un taux de retour relativement faible pour la France (cf. 1.2.1) qui, s'il venait à s'aligner sur le taux de retour moyen, représenterait environ 15 M€ de financements complémentaires chaque année. D'une manière générale, le nouveau cadre financier pluriannuel européen 2021-2027 s'accompagne d'un objectif de consacrer 10 % des crédits en faveur de la biodiversité (soit environ 100 M€ par an au titre du seul FEDER). Le fonds Life est lui doté de 2,1 Md€ sur la période. Or, plusieurs obstacles à la constitution de projets éligibles persistent au niveau local, notamment pour les petits porteurs de projet : procédures lourdes et concurrentes, conditions de financement restrictives, niveau de trésorerie insuffisant pour lancer les projets. La capacité des acteurs nationaux et locaux à capter les financements européens doit reposer sur une meilleure coordination des acteurs et le développement d'une offre d'ingénierie, notamment au niveau de la région, ciblée sur les enjeux de biodiversité. Certains exemples, comme le projet « Life Biodiv'Est » dans le Grand-Est (26 M€ et 25 ETP sur 10 ans), montrent que les financements peuvent représenter des apports importants et structurants.

Proposition n° 6 : Favoriser la constitution de dossiers éligibles aux fonds européens en matière de biodiversité à travers un accompagnement en ingénierie des porteurs de projet par les services de l'État et des régions.

⁴² La masse salariale relative à ces ETPT supplémentaires est comprise dans les besoins financiers évalués par la mission au titre des mesures de la SNB (cf. annexe IV).

⁴³ Cette hausse est à articuler avec celle prévue dans le PLF 2023, qui est de 15 ETPT.

3. En complément des financements publics, certaines incitations peuvent être renforcées dans le sens d'une meilleure intégration des enjeux de biodiversité par les acteurs privés

3.1. À iso-rendement, l'outil fiscal peut être corrigé au profit d'une meilleure application du principe pollueur-payeur

3.1.1. La fiscalité environnementale favorable à la biodiversité est à la fois faible en montant et peu incitative

La part de la fiscalité environnementale liée à la biodiversité est faible en France. L'OCDE définit la fiscalité environnementale comme « *l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles* ». La fiscalité environnementale peut engendrer un double dividende issu d'une part du produit financier collecté et d'autre part du changement de comportement provoqué. Cependant, l'objectif de rendement ne peut être pérenne en matière environnementale du fait de la disparition progressive de l'assiette sur laquelle porte la fiscalité.

Or, la fiscalité environnementale en lien avec la biodiversité est limitée à celle portant sur les ressources en eau et les pollutions. Aussi, cette fiscalité est principalement affectée à des opérateurs : elle recouvre les taxes affectées aux agences de l'eau (2,2 Md€ en 2022) comprenant également les redevances cynégétiques reversées à l'OFB et est enrichie du produit de la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel (48 M€ en 2022) et de la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés, affectées en partie au conservatoire du littoral.

Par ailleurs, la fiscalité en lien avec la biodiversité est peu incitative. Les redevances des agences de l'eau répondent au principe « l'eau paye l'eau » et leur rendement repose à 72 % sur les usages domestiques, une part qui est faiblement corrélée à la consommation réelle d'eau (43 %) et au niveau de responsabilité en matière de pollution des ménages. Le système actuel des redevances capture imparfaitement les prélèvements et pollutions du secteur agricole (28 % de la consommation d'eau mais 6 % des redevances). Dès lors, seule une partie des redevances a une visée véritablement incitative : les redevances pour pollutions diffuses (97 M€ en 2020), pour pollution industrielle (69 M€), pour pollution liée à l'élevage.

Du reste, le système fiscal dans son ensemble tend à encourager les pressions sur la biodiversité, notamment l'artificialisation des sols. La taxe d'aménagement et notamment sa part départementale affectée aux espaces naturels sensibles (cf. 1.2) vont certes dans le sens d'une incitation à ne pas artificialiser les sols et donc à préserver la biodiversité. Il en va de même, en principe, pour les taxes sur les cessions de terrains nus rendus constructibles. Cependant, la fiscalité du foncier non-bâti et de l'aménagement est en partie favorable à l'artificialisation, à travers notamment une taxation élevée du foncier non-bâti et particulièrement agricole⁴⁴ ou encore les nombreuses dépenses fiscales portant sur la taxe d'aménagement (cf. 1.3).

⁴⁴ Selon la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), la France taxe plus la détention de terres agricoles que ses voisins européens (FRB, *La taxation des terres agricoles en Europe*, septembre 2022).

Rapport

En miroir, les incitations fiscales en faveur de la biodiversité portant sur la taxe foncière sur la propriété non-bâtie (TFNB) au profit des zones Natura 2000 et des zones humides restent limitées (1 M€ en 2021). Il en va de même des autres dépenses fiscales directement en faveur de la biodiversité : exonération de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les aires protégées (8 M€), exonération des dons et legs aux associations environnementales (1 M€), réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel⁴⁵. En matière agricole, les dépenses fiscales indirectement favorables à la biodiversité représentent 144 M€ en 2021 (agriculture biologique, certification haute valeur environnementale, non recours au glyphosate).

3.1.2. La mission a identifié certaines pistes de réforme concernant les redevances des agences de l'eau et la fiscalité du foncier non-bâti devant permettre de renforcer les incitations fiscales à préserver la biodiversité

Les redevances des agences de l'eau peuvent être réformées dans le sens d'un renforcement du principe pollueur-payeur au profit, *in fine*, de la biodiversité. À ce titre, la mission soutient la transformation des redevances pour pollution domestique et pour modernisation du réseau (1,5 Md€ en 2020). La redevance pour pollution domestique, dont l'assiette n'est pas assise sur la pollution mais sur la consommation d'eau, deviendrait une redevance « assainissement » modulable en fonction de la qualité du système d'assainissement et donc de la performance des politiques de l'eau. De la même manière, la mission soutient la transformation de la redevance pour modernisation du réseau en redevance « eau potable », elle aussi modulable en fonction notamment de la qualité du réseau d'eau potable. Ces réformes doivent permettre de mieux cibler les comportements néfastes des acteurs ayant des répercussions sur la biodiversité sans toutefois conduire à une perte de rendement global.

Proposition n° 7 : Mener à son terme la transformation des redevances pour pollution domestique et pour modernisation du réseau des agences de l'eau afin de les rendre modulables et en phase avec le principe pollueur-payeur.

En complément, la mission propose de modifier la redevance pour pollutions diffuses afin d'en maintenir le caractère incitatif en matière de pratiques agricoles. Cette taxe repose sur les ventes réalisées par les distributeurs de produits phytosanitaires. Or, en raison notamment de l'interdiction d'une partie des substances taxées, les rendements de la taxe devraient diminuer dans les prochaines années. Ainsi, l'assiette de la redevance pourrait être élargie à de nouvelles substances dommageables à la biodiversité répertoriées au niveau européen dont les usages pourraient augmenter par substitution aux substances déjà interdites. Cette réforme permettrait également de maintenir le rendement de la taxe (97 M€).

Par ailleurs, le principe pollueur-payeur pourrait être renforcé par la mise en place d'une taxe sur les engrais azotés, à l'image des redevances pour pollutions diffuses, comme l'envisage la loi climat et résilience de 2021. Cette taxe permettrait de disposer d'une fiscalité sur l'ensemble des pollutions azotées et pas seulement sur l'azote organique (à travers la redevance sur les élevages). Cette proposition, qui créerait une nouvelle taxe avec un rendement potentiel de 60 M€ par an affectée aux agences de l'eau, ne pourra se concrétiser que si les objectifs en matière de réduction des usages ne sont pas atteints d'ici 2023. Pour autant, le contexte actuel de forte hausse des prix des engrais pose la question de l'opportunité et de l'acceptabilité d'une telle réforme par le monde agricole.

Proposition n° 8 : Elargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses et étudier les conditions de mise en œuvre d'une nouvelle taxe portant sur les engrais azotés.

⁴⁵ Dont le rendement est trop faible pour être recensé dans les documents budgétaires.

En matière de lutte contre l'artificialisation des sols, la mission recommande certains ajustements fiscaux dans l'attente d'une refonte des outils au service de l'objectif ZAN.

Si la fiscalité ne peut être le seul instrument en faveur de l'objectif ZAN ou même de préservation du foncier agricole, une revue générale de la fiscalité foncière et de l'aménagement, dans le cadre de la fiscalité locale, est néanmoins nécessaire au regard des effets incitatifs qu'elle peut avoir sur les acteurs.

À court-terme, la mission propose, au titre de la préservation de la biodiversité, de :

- ◆ réformer les taxes portant sur les plus-values de cession des terrains nus rendus constructibles qui sont aujourd'hui faibles en rendement (57 M€ en 2020) et qui comportent de nombreuses exonérations. La proposition vise à créer une taxe nationale unique plus incitative et dégageant, par incidence, un rendement supplémentaire de 93 M€ pouvant venir financer les actions de la SNB portées par l'État, en sus du financement actuel en direction du fonds jeunes agriculteurs et d'une éventuelle compensation pour les communes perdantes ;
- ◆ de rétablir la compensation aux communes, à hauteur de 50 %, des exonérations de TFNB sur les zones humides, en lien notamment avec le projet de création d'un parc national « zones humides » et l'objectif plus général de protection et de renforcement des zones humides.

Conjuguées à une revue des dépenses fiscales portant sur la taxe d'aménagement (cf.1.3), ces réformes vont dans le sens d'un renforcement des incitations à la réduction de l'artificialisation.

Proposition n° 9 : Créer une taxe unique obligatoire portant sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles et rétablir la compensation aux communes des exonérations de taxe foncière sur la propriété non-bâtie située en zone humide.

Enfin, concernant les activités touristiques, la mission propose de créer une part régionale optionnelle à la taxe de séjour. Aujourd'hui, lorsque la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont situés sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional, le produit de la taxe peut être reversé à l'organisme gestionnaire du parc. La création d'une part régionale de taxe de séjour permettrait à la fois de renforcer le principe pollueur-payeur appliqué aux activités touristiques sur des territoires comportant des espaces naturels et de créer une ressource versée aux régions et mobilisable pour leur exercice de chef de filât en matière de biodiversité (50 M€ par an pour un taux à 10 %).

Proposition n° 10 : Créer une part additionnelle optionnelle de taxe de séjour affectée aux régions pour contribuer au financement de leurs politiques de biodiversité.

3.2. Certains instruments publics peuvent être repensés en intégrant mieux les incitations des acteurs à préserver la biodiversité

3.2.1. En matière d'aménagement, la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) doit être rendue incontournable

La séquence ERC pâtit aujourd'hui de nombreuses limites juridiques et opérationnelles (cf. annexe V). Les obligations liées à la séquence ERC, renforcées par la loi du 8 août 2016, doivent permettre, pour les projets d'aménagement, d'éviter les risques pour la biodiversité puis de les réduire au maximum s'ils ne peuvent être évités et enfin, si et seulement si ceux-ci ne peuvent être évités, de compenser les dommages infligés.

Or, les obligations légales et réglementaires liées à la séquence ERC ne s'appliquent qu'aux projets d'aménagement soumis à autorisation environnementale. Lorsque le cadre ERC s'applique, la prise en compte des facteurs socio-économiques des projets conduit le plus souvent à privilégier des mesures de compensation au détriment des mesures d'évitement et de réduction. Or, faute de moyens humains suffisants, les mesures de compensation ne donnent pas lieu à une analyse et à un suivi adaptés par les services de l'État⁴⁶. Du côté des porteurs de projets, les mesures de compensation font l'objet d'un faible niveau d'anticipation et de planification. Il est donc aujourd'hui difficile de dresser un inventaire des mesures de compensation au niveau national et plus encore d'en vérifier le véritable apport ou l'additionnalité écologique⁴⁷.

Dans ce contexte, la mission a identifié plusieurs leviers pouvant être actionnés pour rendre la séquence ERC incontournable. Il s'agit notamment de soutenir en amont une offre d'ingénierie dédiée aux collectivités pour intégrer la séquence ERC aux documents d'urbanisme et identifier en priorité les zones de renaturation (par exemple, des espaces dégradés en bordure d'aire protégée ou de trame verte et bleue).

La mission propose de rendre la compensation à la fois plus fluide mais aussi plus alignée avec les coûts réels des dommages causés à la biodiversité. Ainsi, certaines opérations de compensation pourraient donner lieu au versement en amont d'une garantie qui serait restituée au constat de la réalisation des mesures, comme cela est fait pour la remise en état des carrières. En complément, la mission propose d'étoffer l'offre de compensation en expérimentant de nouveaux sites naturels de compensation (SNC) sur le territoire. Ces sites offrent des solutions de compensation plus facilement identifiables par les porteurs de projet et contrôlables par les gestionnaires du site ou les services de l'État, au prix d'un coût plus élevé que la moyenne pouvant inciter à recourir à des mesures d'évitement ou de réduction. Les SNC permettraient également de faciliter les opérations de compensation volontaire (cf. 3.2.2) ou même de participer à l'objectif d'extension des aires protégées, sous réserve du respect du principe d'additionnalité. Face à la fragilité actuelle du modèle économique des SNC, un soutien public est néanmoins nécessaire pour lancer les expérimentations.

Pour l'ensemble de ces mesures, la mission a identifié un besoin d'1,8 M€ par an inclus dans l'enveloppe SNB (cf. 2.1.1). Elle recommande également d'approfondir le diagnostic en matière d'application de la séquence ERC et des besoins de renforcement des mesures de compensation.

Proposition n° 11 : Accompagner en ingénierie les collectivités dans une meilleure prise en compte de la séquence ERC dans les documents d'urbanisme et expérimenter de nouveaux sites naturels de compensation pour étoffer l'offre en la matière.

3.2.2. Les obligations réelles environnementales (ORE) ne se développeront qu'en présence d'une véritable incitation financière, qui reste à expérimenter

Les obligations réelles environnementales (ORE)⁴⁸ rencontrent de nombreux obstacles à leur développement. Elles constituent pourtant un outil en faveur de la biodiversité permettant, aux propriétaires fonciers, une prise d'engagements à long-terme favorables à la préservation des espaces et peuvent constituer une voie complémentaire pour répondre aux objectifs fixés, notamment en matière d'aires protégées.

⁴⁶ B. Padilla, *Référentiel méthodologique de déploiement d'une offre de compensation territorialisée*, avril 2018.

⁴⁷ Weissgerber et al., *Biodiversity offsetting: Certainty of the net loss but uncertainty of the net gain*, 2019 ; INRAE, *Sciences, Eaux et Territoires*, n° 38, 2022.

⁴⁸ L'article 72 de la loi 2016 1987 du 8 août 2016 dite loi pour la reconquête de la biodiversité a créé un cadre juridique pour les obligations réelles environnementales.

Cependant, les premières évaluations du dispositif⁴⁹ concluent à un faible développement des ORE (une douzaine de contrats) et à un quasi non recours aux incitations fiscales associées, à savoir une exonération de taxe foncière (deux communes au total). Or, les succès des ORE dans d'autres pays comme les États-Unis⁵⁰ ou l'Australie, fondés sur des engagements ambitieux en matière de préservation de la biodiversité, sont souvent associés à une incitation fiscale conséquente.

À ce titre, les incitations financières à la conclusion d'une ORE gagneraient à être renforcées dans le cadre d'une expérimentation. La mission recommande d'expérimenter une exonération systématique de taxe foncière, compensée par l'État, lors de la conclusion d'une ORE. L'ORE doit s'accompagner d'un cahier des charges ambitieux appelant la mise en place d'actions favorables à la biodiversité. L'évaluation de ces nouveaux dispositifs conditionnera leur éventuelle généralisation.

Proposition n° 12 : Lancer une expérimentation portant sur une exonération totale et compensée de taxe foncière pour les ORE conclues sur la base d'un cahier des charges ambitieux en matière de préservation des espaces.

3.3. Enfin, la mobilisation des financements privés à grande échelle ne sera possible qu'à travers une meilleure connaissance des risques et impacts des activités sur la biodiversité

3.3.1. Une mobilisation des financements privés à l'échelle des besoins nécessite une plus grande connaissance des risques et effets des activités économiques sur la biodiversité

Les caractéristiques propres à la biodiversité rendent son financement privé direct peu envisageable à court ou moyen terme. La biodiversité constitue un bien commun difficilement valorisable (cf. annexe V). Malgré leurs externalités positives, les actions de préservation ou de restauration ne présentent que très rarement de la rentabilité pour les acteurs privés. Seul un nombre très limité de projets, le plus souvent en lien avec la transition climatique et la compensation carbone (solutions fondées sur la nature), font aujourd'hui l'objet d'un financement privé en théorie bénéfique à la biodiversité mais qui reste balbutiant et concentré sur les économies en voie de développement.

L'effet de levier financier se situe plutôt dans l'orientation générale des financements privés vers des activités moins nocives pour l'environnement et la biodiversité. Pour cela, la priorité doit être donnée à la mesure des impacts des activités économiques en matière de biodiversité, complétée d'une évaluation des risques liés à la prise en compte de ces enjeux. Une meilleure connaissance des effets et risques liés à la biodiversité doit permettre, à terme, leur intégration aux décisions d'investissement des acteurs privés.

⁴⁹ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, janvier 2021.

⁵⁰ Debra Pentz, Roman Ginzburg, Ruth McMillen, 2007, *State conservation tax credits: impact and analysis*. The Conservation Resource Center. (USA, VA).

Or, à la différence du changement climatique qui peut être appréhendé par un indicateur de référence, la complexité des questions de biodiversité conduit à l'absence, à ce stade, de métrique unique et partagée. Malgré le lancement ces dernières années d'initiatives, notamment autour d'un indicateur synthétique axé sur la mesure du *Mean Species Abundance* (MSA)⁵¹ au km², le développement d'un éventail d'indicateurs partagés et interopérables apparaît de fait l'approche la plus pragmatique, notamment si elle est affinée en fonction des filières et des pressions exercées sur la biodiversité. Ce type d'approche pourrait être porté au niveau international dans le cadre de la COP-15 prévue d'ici la fin de l'année 2022 afin d'arrêter un nombre réduit d'indicateurs de référence. En complément, les travaux relatifs à la taxonomie européenne doivent être l'occasion d'intégrer de tels indicateurs dans la définition des critères liés à la biodiversité pour qualifier les activités économiques.

En parallèle des outils de mesure, le cadre de *reporting* extra-financier appliqué aux acteurs privés doit rester ambitieux, notamment au sein de l'Union européenne. À ce titre, la France fait figure de précurseur en ayant prévu des obligations de *reporting* en matière de biodiversité, notamment pour les gestionnaires de portefeuilles⁵². En complément, la mise en œuvre de la directive *Corporate Sustainability Reporting* (CSRD) doit être l'occasion, à partir de 2025, d'uniformiser le cadre européen de *reporting* et de fixer des ambitions rehaussées en matière de biodiversité, le cas échéant en graduant les obligations dans le temps. Au niveau international, un *reporting* portant à la fois sur les risques et sur les impacts gagnerait à être défendu, à travers notamment les travaux de la *task-force on nature-related financial disclosures*⁵³ (TNFD) et le futur cadre mondial pour la biodiversité en cours de négociation.

Proposition n° 13 : Défendre l'adoption d'un ensemble d'indicateurs partagés en matière d'impacts et de risques liés à la biodiversité, affinés en fonction des filières et des pressions, et promouvoir un cadre de *reporting* extra-financier ambitieux.

3.3.2. Le financement volontaire de la biodiversité reste un levier peu mobilisable à court-terme

Le recours à des financements volontaires, notamment en matière de compensation, peut être encouragé en lien avec les enjeux climatiques. À ce titre, le label bas carbone vise déjà à certifier et à valoriser des projets de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de séquestration de carbone dans différents secteurs (forêt, agriculture, transport, bâtiment, déchets, etc.). Les projets aujourd'hui soutenus au titre du label concernent essentiellement les secteurs de la forêt et de l'agriculture mais ne comportent pas de dimension directe de biodiversité. L'intégration de critères de préservation ou de restauration de la biodiversité au sein du label permettrait à la fois de susciter des co-bénéfices climat-biodiversité sur les actions certifiées mais aussi de participer au financement de certaines mesures de la SNB, notamment en matière d'aires protégées ou de restauration écologique. En tout état de cause, les projets nuisibles à la biodiversité pourraient être exclus de la labellisation.

Pour aller plus loin, certains projets pourraient donner lieu à l'émission de « crédits biodiversité » qui, en l'absence d'un marché dédié, pourraient être valorisés dans les stratégies de certains acteurs, notamment au titre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Proposition n° 14 : Favoriser l'intégration de critères favorables à la biodiversité au sein du label bas carbone.

⁵¹ Il s'agit d'une unité de mesure capturant l'abondance moyenne des espèces, une mesure exprimée en pourcentage et caractérisant l'état des écosystèmes : les valeurs de la MSA varient de 0 % à 100 %, où 100 % représente un écosystème vierge ou intact.

⁵² Article 29 de la loi du 8 novembre 2019.

⁵³ La TNFD réunit 8 gouvernements (dont la France), 18 consortiums et 49 entreprises et institutions financières.

Rapport

En matière de mécénat, les voies de financement ne peuvent être que ponctuelles et axées sur un objectif de communication. L'analyse des actions de philanthropie favorables à la biodiversité montre un manque d'intérêt pour ces problématiques en France (cf. annexe I). Certaines solutions *ad hoc*, à l'image de la création d'un fonds national pour les aires protégées ou bien l'organisation d'un « loto de la biodiversité » sur le modèle du loto du patrimoine, ne permettront pas d'assurer un financement à la fois suffisant et pérenne des politiques de biodiversité. Toutefois, ce type d'action permet de mener une campagne de communication favorable à une meilleure connaissance et sensibilisation aux enjeux de biodiversité auprès du grand public.

CONCLUSION

En dépit de son effondrement, la biodiversité fait l'objet de moyens financiers et stratégiques publics limités au regard des enjeux et des engagements pris par la France au niveau international et européen. *A contrario*, les subventions dommageables à la biodiversité, qui concernent essentiellement les aides agricoles et les aides favorisant l'artificialisation des sols (logement, transports), sont au moins quatre fois plus élevées que les dépenses favorables à sa préservation et à sa restauration. Les entreprises et les ménages ne financent qu'à la marge les actions de biodiversité et aucun financement à l'échelle des besoins ne viendra, à court-terme, d'une mobilisation du secteur financier.

L'intervention publique, portée par l'État et ses opérateurs, doit donc permettre de combler les besoins de financement nécessaires à la mise en œuvre de la SNB 2030. Cette dernière doit pleinement participer à l'atteinte des objectifs fixés en matière d'aires protégées ou de restauration écologique mais aussi de transition agricole et de lutte contre l'artificialisation des sols. Le respect de nos objectifs ne pourra passer qu'à travers une mise en œuvre ambitieuse de la SNB, à la fois interministérielle et territorialisée, en partenariat avec les acteurs locaux de la biodiversité, notamment les collectivités territoriales. Aussi, la priorité doit être donnée à la réduction des subventions dommageables portées par d'autres politiques publiques qui présente le double avantage de réduire les pressions exercées sur la biodiversité tout en dégageant des marges de manœuvre budgétaires pouvant être mobilisées au profit de la préservation et de la restauration de la biodiversité.

En complément, certains leviers publics peuvent être mobilisés pour favoriser une adaptation des comportements, notamment des acteurs privés. Il en va ainsi d'un ajustement de l'outil fiscal, notamment en matière de foncier et d'aménagement, dans le sens d'une meilleure prise en compte de la biodiversité. La séquence éviter-réduire-compenser (ERC) doit également être rendue plus contraignante afin de limiter les atteintes à la biodiversité. Enfin, une meilleure connaissance et mesure des effets et des risques des activités économiques liés à la biodiversité doivent permettre de mieux orienter les financements privés en hiérarchisant la réduction des investissements dommageables.

Rapport

À Paris, le 2 novembre 2022

Les membres de la mission,

L'inspecteur général des
finances,



Philippe Vinçon

L'inspectrice générale de l'administration
du développement durable,



Virginie Dumoulin

L'inspecteur des finances,



Sampieru Repetti-Deiana

L'ingénieure des travaux publics de l'État
hors classe,



Mireille Gravier-Bardet

L'inspecteur des finances,



Bruno Kerhuel

L'inspecteur des finances,



Gaspard Bianquis

Sous la supervision de
l'inspecteur général des finances,



Jean-Philippe de Saint Martin

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Affiner les cotations du budget vert de l'État sur l'axe biodiversité et encourager l'élaboration et le partage d'un référentiel commun aux exercices de budget vert des collectivités territoriales.

Proposition n° 2 : Mettre en place un suivi spécifique des dépenses des départements au profit de la biodiversité et du montant de la part départementale de la taxe d'aménagement perçue. En complément, l'exercice du contrôle de légalité doit vérifier le bon emploi des recettes. Enfin, le co-financement d'actions de biodiversité avec les départements pourrait être conditionné à la vérification du bon emploi des recettes.

Proposition n° 3 : D'ici 2027, réduire les subventions dommageables à la biodiversité afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité.

Proposition n° 4 : Prévoir une mise en œuvre de la SNB 2030 à la fois hiérarchisée, interministérielle et territorialisée, en lien notamment avec les objectifs climatiques.

Proposition n° 5 : Prévoir 173,7 M€ de crédits nouveaux en 2023 et jusqu'à 465,1 M€ en 2027 au titre de la SNB, dont une partie sera gérée au niveau territorial pour susciter des cofinancements, notamment en matière d'aires protégées et de restauration écologique.

Proposition n° 6 : Favoriser la constitution de dossiers éligibles aux fonds européens en matière de biodiversité à travers un accompagnement en ingénierie des porteurs de projet par les services de l'État et des régions.

Proposition n° 7 : Mener à son terme la transformation des redevances pour pollution domestique et pour modernisation du réseau des agences de l'eau afin de les rendre modulables et en phase avec le principe pollueur-payeur.

Proposition n° 8 : Elargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses et étudier les conditions de mise en œuvre d'une nouvelle taxe portant sur les engrais azotés.

Proposition n° 9 : Créer une taxe unique obligatoire portant sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles et rétablir la compensation aux communes des exonérations de taxe foncière sur la propriété non-bâtie située en zone humide.

Proposition n° 10 : Créer une part additionnelle optionnelle de taxe de séjour affectée aux régions pour contribuer au financement de leurs politiques de biodiversité.

Proposition n° 11 : Accompagner en ingénierie les collectivités dans une meilleure prise en compte de la séquence ERC dans les documents d'urbanisme et expérimenter de nouveaux sites naturels de compensation pour étoffer l'offre en la matière.

Proposition n° 12 : Lancer une expérimentation portant sur une exonération totale et compensée de taxe foncière pour les ORE conclues sur la base d'un cahier des charges ambitieux en matière de préservation des espaces.

Proposition n° 13 : Défendre l'adoption d'un ensemble d'indicateurs partagés en matière d'impacts et de risques liés à la biodiversité, affinés en fonction des filières et des pressions, et promouvoir un cadre de *reporting* extra-financier ambitieux.

Proposition n° 14 : Favoriser l'intégration de critères favorables à la biodiversité au sein du label bas carbone.

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET DE LA PIÈCE JOINTE

- ANNEXE I : LES DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ**
- ANNEXE II : LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ**
- ANNEXE III : FISCALITÉ ET BIODIVERSITÉ**
- ANNEXE IV : LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ (SNB) POUR 2030 ET LES BESOINS DE FINANCEMENT ASSOCIÉS**
- ANNEXE V : FINANCER LA SNB 2030 ET INCLURE LA BIODIVERSITÉ DANS LES INCITATIONS DES ACTEURS**
- ANNEXE VI : LA VALEUR DE LA BIODIVERSITÉ ET LES COÛTS DE L'INACTION**
- ANNEXE VII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES PAR LA MISSION**
- PIÈCE JOINTE : LETTRE DE MISSION**

ANNEXE I

Les dépenses publiques et privées en faveur de la biodiversité

SOMMAIRE

1. LES MÉTHODES D'IDENTIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES ET PRIVÉES EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ ONT PROGRESSÉ À TRAVERS LA BUDGÉTISATION VERTE, QUI NE CONSTITUE TOUTEFOIS PAS UN OUTIL DE PILOTAGE FIN DE CES DÉPENSES.....	1
1.1. Les évaluations existantes des dépenses favorables à la biodiversité suivent des méthodes multiples et non harmonisées	1
1.1.1. <i>Plusieurs rapports d'inspection analysent les dépenses publiques et privées en lien avec la biodiversité</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>Les comptes de l'environnement évaluent à 2,4 Md€ la dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages en 2018.....</i>	<i>3</i>
1.1.3. <i>Depuis 2021, plusieurs méthodes de classement systématique des dépenses selon leur impact environnemental sont expérimentées, à l'image du budget vert de l'État.....</i>	<i>5</i>
1.2. La mission retient une méthode de classement des dépenses <i>ad hoc</i> combinant les différentes approches dans une perspective d'aide à la décision publique	9
2. LES DÉPENSES PUBLIQUES DIRECTEMENT EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ REPRÉSENTENT 2,3 MD€ EN 2021, EN LÉGÈRE AUGMENTATION DEPUIS 2018	11
2.1. Les dépenses de l'État en faveur de la biodiversité représentent 627,6 M€ en 2021 dont l'essentiel est sous forme de crédits budgétaires.....	12
2.1.1. <i>La mission est partie de certaines des hypothèses faites par le budget vert pour préciser sa méthode et affiner certaines cotations.....</i>	<i>12</i>
2.1.2. <i>Selon les périmètres retenus par la mission, les dépenses favorables à la biodiversité de l'État oscillent entre 627,6 M€ et 1,3 Md€ en 2021, au profit notamment des aires protégées et de l'acquisition de connaissances</i>	<i>14</i>
2.2. Les dépenses des opérateurs de la biodiversité, financées en grande partie par des taxes affectées, représentent 773,1 M€ en 2021	26
2.2.1. <i>L'office français de la biodiversité (OFB) dispose en 2021 d'un budget de 460 M€ entièrement consacré aux politiques de biodiversité.....</i>	<i>27</i>
2.2.2. <i>Les agences de l'eau financent la biodiversité aquatique et la restauration des milieux à hauteur de 254,7 M€ en 2021 mais n'ont pas encore étendu leur périmètre d'intervention à la biodiversité terrestre.....</i>	<i>29</i>
2.2.3. <i>Les dépenses du conservatoire du littoral représentent 58,4 M€ en 2021</i>	<i>31</i>
2.3. Les collectivités territoriales sont un acteur important des politiques de biodiversité, avec une dépense de 915,7 M€ en 2021, principalement concentrée sur les aires protégées et les espaces naturels sensibles	33
2.3.1. <i>Les dépenses de biodiversité des régions (186,8 M€ en 2021) et des départements (432,4 M€) financent principalement les aires protégées et les espaces naturels sensibles.....</i>	<i>34</i>
2.3.2. <i>Les dépenses directes de biodiversité du bloc communal sont moins bien connues, mais peuvent être estimées à 296,5 M€ en 2021.....</i>	<i>39</i>
2.4. Les financements européens directement en faveur de la biodiversité représentent, en France, 59,7 M€ par an	41
2.4.1. <i>Les fonds Life et Best sont spécialisés dans l'environnement et la biodiversité mais dégagent de faibles financements</i>	<i>41</i>

2.4.2.	<i>Les principaux financements européens en lien avec la biodiversité proviennent de la politique agricole commune (PAC) et des fonds structurels.....</i>	44
2.4.3.	<i>Le fonds Horizon finance peu de dépenses en lien avec la biodiversité.....</i>	48
2.5.	Alors que l'outre-mer concentre 90 % de la biodiversité française, les dépenses publiques identifiables sont inférieures à 100 M€ soit moins de 4 % des crédits des politiques de biodiversité.....	49
2.6.	Après une période de stagnation (2012-2018), les dépenses publiques en faveur de la biodiversité ont récemment été renforcées, notamment sous l'effet du plan de relance	51
2.6.1.	<i>La dépense nationale en faveur de la biodiversité est restée stable entre 2012 et 2018.....</i>	51
2.6.2.	<i>Plus récemment, les dépenses de l'État et de ses opérateurs sont en légère augmentation, du fait notamment du plan de relance</i>	53
2.6.3.	<i>Les collectivités territoriales affichent également une hausse des dépenses depuis 2018</i>	57
2.7.	Si les comparaisons internationales restent difficiles à établir, la France semble se situer à un niveau intermédiaire en matière de dépenses favorables à la biodiversité.....	58
3.	LES DÉPENSES PRIVÉES RECENSÉES EN FAVEUR DE LA BIODIVERSITÉ SONT RELATIVEMENT FAIBLES PAR RAPPORT AUX CRÉDITS PUBLICS	60
3.1.	Les dépenses directement favorables des entreprises privées sont estimées, au minimum, à 183,1 M€ en 2021	60
3.2.	Les organisations non gouvernementales et associations œuvrant en faveur de la biodiversité représentent environ 50 M€ de dépenses nettes en 2020	60
3.3.	Les dépenses de mécénat restent limitées en matière de préservation et de restauration de la biodiversité	61

1. Les méthodes d'identification des dépenses publiques et privées en faveur de la biodiversité ont progressé à travers la budgétisation verte, qui ne constitue toutefois pas un outil de pilotage fin de ces dépenses

1.1. Les évaluations existantes des dépenses favorables à la biodiversité suivent des méthodes multiples et non harmonisées

1.1.1. Plusieurs rapports d'inspection analysent les dépenses publiques et privées en lien avec la biodiversité

Le rapport Lavarde¹, estimait à 2,0 Md€ les dépenses publiques et privées en faveur de la biodiversité en 2016. En parallèle de l'adoption de la loi pour la reconquête de la biodiversité², le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a produit un rapport, dit Lavarde, se fondant sur l'analyse des comptes publics de l'État et des opérateurs pour évaluer la dépense publique en faveur de la biodiversité, sur un périmètre comprenant à la fois les politiques de l'eau et de la biodiversité.

Le rapport évaluait cette dépense à 3,3 Md€, dont 2,7 Md€ issus des taxes affectées et 610 M€ du budget général (cf. tableau 1). Les taxes affectées financent l'essentiel de la biodiversité aquatique, tandis que la biodiversité terrestre et la biodiversité marine sont principalement dépendantes du budget général de l'État (et notamment du programme 113 « *Paysages, eau, biodiversité* »). Toutefois, les taxes affectées aux agences de l'eau le sont en partie au bénéfice du « petit cycle » de l'eau³ et peuvent donc être considérées comme ne concernant pas directement la sauvegarde de la biodiversité. En dehors du petit cycle de l'eau, les dépenses en faveur de la biodiversité s'élèvent donc en 2016 à 1,1 Md€ dont 54,2 % proviennent du budget général et 46,8 % des taxes affectées.

L'analyse regroupe schématiquement les dépenses de l'État par milieu naturel : aquatique continental (« eau »), terrestre (« biodiversité »), marin et littoral (« milieu marin »). Le rapport établit que le financement du secteur de l'eau par des taxes affectées aux agences de l'eau offre des moyens financiers « *significatifs et en croissance* » aux actions en faveur des milieux aquatiques. À l'inverse, les secteurs de la biodiversité terrestre, mais aussi marine sont dépendants respectivement à 77,3 % et 100,0 % du budget général de l'État.

Tableau 1 : Financement mis en œuvre par l'État et ses opérateurs en M€ (2016)

En M€	Eau	Biodiversité	Milieu marin	Total
Budget général (BG)	93	392	125	610
dont programme 113 (P113)	13	211	37	261
Taxes affectées	2 556	115	-	2 671
dont dépenses biodiversité	-	-	-	515
Total	2 649	507	125	3 281
Total hors « petit cycle » de l'eau	493	507	125	1 125

Source : Rapport n° 010447-01 du CGEDD, juillet 2016.

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Patrick Lavarde, Philippe Bellec, Patricia Correze-Lenée, rapport n° 010447-01, *Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins*, juillet 2016.

² Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³ Selon l'Office français de la biodiversité (OFB), « *le petit cycle de l'eau désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées* ».

Annexe I

Le rapport Lavarde recense les dépenses en faveur de la biodiversité au-delà du périmètre de l'État, en traitant séparément les financements en provenance des collectivités territoriales, des fonds européens et du secteur privé.

Les dépenses des collectivités territoriales sont appréhendées de manière distincte selon le niveau de collectivité, et de manière lacunaire :

- ◆ les dépenses des régions sont estimées à partir des montants engagés dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER), sans pouvoir tenir compte des dépenses réalisées par les régions en propre ;
- ◆ les dépenses des départements sont calculées à partir du produit de la part départementale de la taxe d'aménagement, affectée aux départements pour financer leurs espaces naturels sensibles (ENS) ;
- ◆ enfin, les dépenses des communes et de leurs groupements ne sont pas estimées.

Les financements issus des fonds européens sont issus des montants prévisionnels de la programmation 2014-2020. Les financements associatifs ou privés sont repris de la méthode des comptes de l'environnement (cf. 1.1.2).

Le rapport Lavarde conclut néanmoins à l'impossibilité d'établir un bilan agrégé fiable des sources de financement de la biodiversité. Toutefois, la somme des montants identifiés par le rapport Lavarde, sans suppression des doubles comptes liés aux circuits de financement internes, représente près de 2,0 Md€ (cf. tableau 2) dont 55 % sont assurés par l'État et ses opérateurs, 23 % par les collectivités territoriales, tandis que les fonds européens représentent moins de 5 % du total. Le secteur privé apporte les 17 % restants.

Tableau 2 : Sources de financement de la biodiversité à l'échelle nationale en M€ (2016)

Catégorie de financeur	Financeur	Dépenses par financeur	Total par catégorie de financeur
État et opérateurs	Budget général	610	1 125
	Taxes affectées	515	
Collectivités territoriales	Régions	115	465
	Départements	350	
	Bloc communal	N.D.	
Fonds européens	Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	55	97
	Fonds européen de développement régional (FEDER)	30	
	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)	6	
	Life	6	
Secteur privé		350	350
Total		2 037	2 037

Source : Rapport n° 010447-01 du CGEDD, juillet 2016 ; mission.

Plus récemment, certains rapports ont apporté des précisions sur les moyens financiers mobilisés sur certaines politiques de biodiversité, à l'image du rapport relatif aux moyens des aires protégées françaises⁴. Ce dernier indique qu'en 2020, le financement des aires protégées (y compris les espaces naturels sensibles) pouvait être évalué entre 670 et 975 M€ en fonction des données retenues pour la contribution des collectivités territoriales (cf. tableau 3). Les financements de l'État et de ses opérateurs atteignent 238,8 M€. Le financement privé reste limité, avec des dépenses recensées pour les entreprises à hauteur de 38 M€. L'Union européenne finance environ 36 M€, soit un montant très minoritaire.

⁴ Rapport IGF-CGEDD relatif aux moyens des aires protégées françaises, avril 2022.

Tableau 3 : Financements en faveur des aires protégées françaises en 2020

Financier	Montant 2020
État et opérateurs	238,8 M€
Collectivités territoriales	352-656 M€
Union européenne	36 M€
Entreprises et ménages	43 M€

Source : Rapport IGF-CGEDD relatif aux moyens des aires protégées françaises, avril 2022.

1.1.2. Les comptes de l'environnement évaluent à 2,4 Md€ la dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages en 2018

La dépense de protection de la biodiversité et des paysages est évaluée par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère chargé de l'environnement dans le cadre de l'élaboration des comptes de dépenses de protection de l'environnement. Il s'agit d'un compte satellite des comptes nationaux de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), élaboré selon une méthodologie harmonisée à l'échelle européenne⁵.

Le champ d'application des comptes comprend la dépense publique et privée : administrations publiques (État, opérateurs, collectivités territoriales), entreprises et ménages. Les données sur les dépenses des acteurs privés proviennent de plusieurs sources parcellaires : l'enquête Antipol de l'INSEE, qui recense les dépenses des entreprises de plus de 20 salariés des secteurs de l'industrie et de l'énergie, une enquête adressée aux sociétés concessionnaires d'autoroute et les données du ministère chargé de l'agriculture sur les dépenses liées aux mesures agro-environnementales.

Les dépenses sélectionnées reprennent le domaine « Protection de la biodiversité et des paysages » de la classification européenne des activités de protection de l'environnement (CEPA 6). La liste d'activités est distincte d'autres domaines comme la gestion des eaux usées (CEPA 2) ou encore la protection et l'assainissement des sols et des eaux (CEPA 4). Les comptes de l'environnement retiennent une définition restrictive des dépenses affectées à la biodiversité, limitées aux seules dépenses ayant un impact direct. Le périmètre de la biodiversité inclut la protection et la reconstitution de la faune et de la flore sauvage, la sauvegarde et la restauration des habitats, leurs écosystèmes, les paysages naturels ou semi-naturels.

Ainsi, les comptes de l'environnement regroupent trois catégories de dépenses :

- ◆ la gestion des espèces et des espaces ;
- ◆ la maîtrise des pressions sur la biodiversité (y compris les mesures agro-environnementales, la construction et l'aménagement des infrastructures, les mesures mises en œuvre dans l'industrie) ;
- ◆ le développement de la connaissance.

En revanche, sont notamment exclues du périmètre :

- ◆ les actions n'ayant qu'un impact indirect sur la biodiversité ou conjoint à un autre objectif ;
- ◆ les mesures de protection à des fins agricoles ou d'exploitation (protection contre les incendies) ;
- ◆ les activités de gestion économique de la faune et la flore (zoos, océanariums, etc.) ;
- ◆ les activités d'extraction (chasse, pêche).

⁵ Règlement européen n° 691/2011, modifié par le règlement européen n° 538/2014. Les comptes sont suivis et compilés avec les normes internationales du Système de comptabilité économique environnementale (SEEA), cohérents avec le système international des Nations-Unies des comptes nationaux et du Système européen des comptes (SEC 2010).

Annexe I

La méthode des comptes de l'environnement présente plusieurs avantages :

- ◆ le périmètre couvre la dépense publique et privée en faveur de la biodiversité ;
- ◆ les domaines d'activité identifient les dépenses liées aux pressions sur la biodiversité ;
- ◆ la présentation des dépenses permet de retracer le circuit de financement et la destination des dépenses ;
- ◆ les données sont distinguées entre dépense courante et investissement ;
- ◆ les séries de données sont disponibles depuis 2000.

Cette méthode présente cependant plusieurs limites :

- ◆ elle ne couvre que les dépenses de biodiversité *stricto sensu*, à l'exclusion de dépenses connexes classées dans les catégories CEPA 2 ou 4 ;
- ◆ si elle est la méthode la plus exhaustive concernant les dépenses du secteur privé, elle ne couvre pas l'ensemble des financements du secteur en faveur de la biodiversité.

Selon les comptes de l'environnement, la dépense nationale de protection de la biodiversité et des paysages s'élève à 2,4 Md€ en 2018⁶ (cf. tableau 4), soit 0,9 Md€ en investissement et 1,5 Md€ de dépenses courantes. Le financement est réparti entre l'État et les agences de l'eau (906,4 M€), les collectivités territoriales (797,2 M€) et les entreprises (450,0 M€), tandis que les financements européens et ceux des ménages ne représentent respectivement que 148,6 M€ et 80,1 M€. Les collectivités territoriales financent 33,5 % de la dépense mais réalisent près de 45,2 % des actions. Bénéficiant notamment de financements des agences de l'eau (76,1 M€) et de l'État (49,3 M€), les entreprises portent 682,3 M€ de dépenses favorables.

Tableau 4 : Transferts financiers en faveur des acteurs de la biodiversité en M€ courants (2018)

Financiers	Projets État ⁷	Projets OFB ⁸	Projets collectivités territoriales	Projets entreprises	Total
État	259,0	2,1	40,5	49,3	350,8
Agences de l'eau	17,9	221,8	239,8	76,1	555,6
Collectivités	70,7	0,0	720,3	6,2	797,2
Entreprises	37,9	-	-	412,1	450,0
Ménages	4,7	-	75,4	-	80,1
Union européenne	8,6	1,4	-	138,6	148,6
Total	398,8	225,3	1 076,0	682,3	2 382,4

Source : SDES, Bilan environnemental de la France, mars 2022.

L'État et l'office français de la biodiversité (OFB) ont l'exclusivité des actions d'amélioration des connaissances (105,2 M€, cf. tableau 5) et contribuent significativement pour le premier à la gestion des espaces protégés (268,6 M€), pour le second à la protection du patrimoine naturel (147,2 M€).

⁶ À la date de la mission, l'année 2018 est la dernière année pleine disponible dans les publications du SDES sur la biodiversité.

⁷ Ministères et établissements publics nationaux, hors Office français de la biodiversité.

⁸ Office français de la biodiversité (OFB).

Tableau 5 : Financement de la biodiversité en M€ courants (2018)

Domaines d'activité	État	OFB	Collectivités territoriales	Entreprises	Total
Amélioration de la connaissance	36,1	69,1	-	-	105,2
Gestion des espaces protégés	268,6	9,1	344,9	-	622,6
Protection du patrimoine naturel	94,1	147,2	326,3	-	567,5
Réhabilitation des milieux aquatiques	-	-	404,9	103,6	508,5
Réduction des pressions (activités économiques)	-	-	-	578,7	578,7
Total	398,8	225,3	1 076,0	682,3	2 382,4

Source : SDES, Bilan environnemental de la France, mars 2022.

1.1.3. Depuis 2021, plusieurs méthodes de classement systématique des dépenses selon leur impact environnemental sont expérimentées, à l'image du budget vert de l'État

1.1.3.1. Le budget vert de l'État constitue un progrès méthodologique permettant de qualifier les dépenses de l'État mais pas de délimiter finement les dépenses favorables à la biodiversité

Au-delà des méthodes présentées qui identifient au sein des comptes publics les dépenses directement imputables à la biodiversité, le budget vert de l'État évalue l'ensemble du budget de l'État pour coter son impact sur la biodiversité. Dans le cadre de l'initiative de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour les budgets verts⁹ et dans le prolongement du rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du CGEDD de septembre 2019 sur le *Green budgeting*¹⁰, le Gouvernement a annexé au projet de loi de finances pour 2021 un document cotant les dépenses de l'État selon une classification rendant compte du caractère multidimensionnel de l'environnement¹¹. En se fondant sur la nomenclature de présentation du budget de l'État, par destination, chaque dépense est cotée pour son impact sur chacun des six « axes » environnementaux de la taxonomie européenne : atténuation du changement climatique, adaptation au changement climatique, pollutions, déchets, eau et biodiversité. La cotation en quatre niveaux, de « Défavorable » à « Très favorable » (effet direct sur la production d'un bien ou service environnemental) aboutit à un indicateur composite de l'impact environnemental de la mesure. Le scénario contrefactuel retenu est celui d'une absence ou d'une moindre dépense.

Le périmètre du budget vert inclut le budget général, les taxes affectées et les dépenses fiscales de l'État rattachées aux différents programmes et missions budgétaires. La cotation se fait principalement à l'échelle de l'action budgétaire.

Sur l'axe « biodiversité », le budget vert 2022 cote 12,6 Md€ de dépenses avec un impact favorable, dont 8,2 Md€ avec impact direct (cf. tableau 6). Sur le seul budget général, il cote 9,6 Md€ de dépenses favorables dont 5,8 Md€ avec impact direct. Le périmètre des dépenses favorables ne représente que 2,1 % des dépenses du budget général.

⁹ Collaboratif de Paris pour les budgets verts ou *Paris collaborative on Green Budgeting* lancé en 2017.

¹⁰ IGF n° 2019-M-015-03, CGEDD n° 012741-01, « *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale* », septembre 2019.

¹¹ Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, remis par le Gouvernement au Parlement, est institué par l'article 179 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020. Il prend la suite du rapport « *Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement* ».

Annexe I

Tableau 6 : Répartition des dépenses du PLF 2022 sur l'axe « Biodiversité »

Impact des dépenses sur la biodiversité	Budget général		Taxes affectées		Dépenses fiscales	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
Favorables avec impact direct (3)	5 790	1,3 %	2 240	12,0 %	218	0,2 %
Favorables avec impact indirect (2)	3 844	0,9 %	325	1,7 %	226	0,2 %
Favorables avec impact controversé (1)	7	0,0 %	-	0,0 %	-	0,0 %
Sous-total dépenses favorables	9 641	2,1 %	2 564	13,7 %	444	0,5 %
Sans impact (0)	414 820	91,9 %	15 230	81,4 %	88 143	96,4 %
Défavorables (-1)	2 786	0,6 %	920	4,9 %	1 229	1,3 %
Non cotés (NC)	24 183	5,4 %	-	0,0 %	1 618	1,8 %
Total budget de l'État	451 429	100,0 %	18 714	100,0 %	91 434	100,0 %

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF 2022 ; mission.

La biodiversité représente l'axe comportant le montant le plus faible de dépenses favorables. Il est à comparer aux 64,1 Md€ (11,4 %) de dépenses favorables à l'atténuation du climat ou aux 30,5 Md€ (5,7 %) de dépenses favorables sur l'axe lié aux pollutions » (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Cotation favorable des dépenses de l'État sur les axes environnementaux en M€ (2022)

Axe	Budget général	Taxes affectées	Dépenses fiscales	Total	Part des dépenses de l'État
Atténuation climat	30 214	3 014	3 712	64 141	11,4 %
Pollution	24 256	5 216	1 009	30 481	5,7 %
Adaptation climat	21 604	3 387	2 199	27 088	5,4 %
Eau	13 974	2 805	372	17 151	4,8 %
Déchet	13 699	358	156	14 213	3,1 %
Biodiversité	9 641	2 565	444	12 649	2,3 %

Source : Rapport sur l'impact environnemental des dépenses de l'État annexé au PLF 2022 ; mission.

Cette première évaluation est éloignée des méthodes présentées précédemment, avec des dépenses 11,2 fois plus élevées qu'avec la méthode du rapport Lavarde et 13,9 fois plus élevées qu'avec la méthode des comptes de l'environnement. En effet, le budget vert retient une acception plus large des dépenses favorables, en particulier pour des programmes qui ne sont quasiment pas mentionnés (ou pour des montants inférieurs) dans les autres études. Par ailleurs, l'échelle de cotation, au niveau agrégé de l'action budgétaire, conduit à une surestimation des montants favorables (cf. 2.1.1). Enfin, près de 91,9 % des dépenses du budget général sont considérées comme sans impact sur la biodiversité et 5,4 % restent non cotées.

Le budget vert de l'État constitue une avancée méthodologique pour appréhender l'impact des dépenses publiques sur la biodiversité et le climat, sans toutefois constituer un outil fin de pilotage des dépenses. Il permet d'évaluer de manière systématique les dépenses de l'État et peut contribuer à suivre l'impact environnemental global du budget. Il est également gage de transparence démocratique. Cependant, les choix méthodologiques opérés ne permettent pas de délimiter avec précision les dépenses des politiques favorables à la biodiversité et donc de constituer un outil de pilotage des financements de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB).

En octobre 2022, des travaux étaient en cours au sein de l'observatoire national de la biodiversité (ONB) pour préciser, en complément du budget vert, la méthode de cotation sur l'axe « biodiversité ». Une fois publiés, ces travaux devraient apporter une vision affinée des montants ayant des effets jugés favorables ou défavorables (cf. annexe II) sur la biodiversité.

1.1.3.2. La budgétisation verte des collectivités relève du registre de l'expérimentation et ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble des dépenses ayant des impacts sur la biodiversité

En 2022, seule une dizaine de régions, départements et métropoles françaises se sont publiquement engagés dans une démarche de *green budgeting*. Cette démarche, encore à un stade expérimental, vise la production de référentiels mais ne s'est pas encore généralisée auprès des autres collectivités.

En 2020, le premier guide méthodologique d'évaluation climat du budget (ECB)¹² à l'attention des collectivités territoriales a été publié par l'*Institute for climate economics* (I4CE)¹³, avec la contribution de cinq villes et métropoles (Paris, Lille, les métropoles de Strasbourg, Lille et Lyon) et de l'association des maires de France (AMF). Cette méthodologie classe les dépenses en fonction de leur seul impact climatique : atténuation du changement climatique ou adaptation au changement climatique. Elle fournit des clés de cotation harmonisées selon les activités et permet de traiter des domaines de dépenses spécifiques aux collectivités (agriculture, développement économique, formation professionnelle, etc.).

En 2022, un groupe de travail de la Caisse des dépôts Biodiversité (CDC Biodiversité) et de l'*Institute for climate economics* (I4CE) réunit quatre régions autour d'expérimentations de budget vert, incluant la biodiversité : Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie (cf. encadré 1) et Grand-Est. Pour le climat, la méthodologie proposée est celle du guide ECB. Pour la biodiversité, la méthodologie est distincte de celle du budget vert de l'État : les actions sont cotées selon l'impact des dépenses sur quatre des cinq pressions sur la biodiversité recensées par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES, cf. annexe II), hors celle liée au climat. Les actions sont cotées à l'échelle de l'opération budgétaire, ou à une échelle plus large. Cette méthodologie présente les mêmes limites que pour le budget vert de l'État :

- ◆ la granulométrie retenue ne permet pas systématiquement une cotation fine ;
- ◆ le périmètre ne comprend pas les dépenses des financements européens gérés par la région ;
- ◆ l'existence d'impacts distincts peut conduire à coter différemment des fractions d'une même dépense ;
- ◆ le périmètre restreint des premières expérimentations aboutit à une part très faible de dépenses cotées au regard de la taille du budget.

Encadré 1 : Les exemples de budgets verts régionaux

La région Occitanie présente le budget vert à la méthodologie la plus aboutie. En 2021, son budget vert effectue une revue systématique des dépenses, au sein de chaque commission, en cotant l'impact environnemental des lignes budgétaires. Il fonctionne par ratio pour l'évaluation de nombreuses dépenses en imputant des impacts défavorables forfaitaires à des fractions de dépenses, à l'instar de l'impact défavorable de 5 % des financements et subventions accordés aux acteurs culturels.

La région Bretagne expérimente un budget vert en 2022 en mode projet, fondé sur la méthodologie I4CE et limité aux dépenses d'atténuation du changement climatique et à certains programmes (mobilités, développement économique et agriculture, environnement, formation professionnelle).

Source : Budgets verts 2022 de la région Bretagne et de la région Occitanie.

¹² I4CE, « *Évaluation climat des budgets des collectivités territoriales* », novembre 2020.

¹³ I4CE est une initiative de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD).

Annexe I

Enfin, plusieurs départements ont également engagé une démarche d'identification de leurs dépenses favorables à la biodiversité (cf. encadré 2), à travers notamment :

- ◆ un budget annexe retraçant recettes et dépenses liées aux espaces naturels sensibles (ENS) ;
- ◆ une expérimentation de budget vert, chaque département suivant une méthodologie distincte.

Toutefois, ces exercices restent du registre de l'expérimentation et ne sont pas reproductibles à grande échelle à court-terme.

Encadré 2 : Les exemples de budgets verts et budgets annexes départementaux

Seuls quelques départements publient un budget annexe relatif aux espaces naturels sensibles (ENS) financés par leur part de taxe d'aménagement, ou plus récemment se sont engagés dans des démarches de budgétisation verte.

Seuls trois départements disposent d'un budget annexe relatif aux espaces naturels sensibles et au financement du conseil d'architecture et d'urbanisme et de l'environnement :

- **l'Ille-et-Vilaine** présente un budget annexe de 12,8 M€ d'opérations réelles en 2020 (répartis entre 6,1 M€ pour les ENS, 563 k€ pour la restauration écologique, 5,4 M€ aux moyens des services) financé par la taxe d'aménagement ;
- **le Gers** présente un budget annexe de 1,9 M€ en 2021 et de 5,6 M€ en 2022, financé par la part départementale de la taxe d'aménagement (1,2 M€), des subventions (2,5 M€) et d'autres produits de l'exercice (1 M€) ;
- **la Charente-Maritime** dispose d'un budget annexe « taxe d'aménagement », d'un montant de 18 M€ en 2020.

Quelques départements ont déjà publié un budget vert qui comporte, comme pour le budget de l'État, une part majoritaire de dépenses neutres ou non cotées :

- **la Mayenne** publie son premier budget vert dès 2021 et assume un parallélisme avec le budget vert de l'État en cotant l'ensemble de ses dépenses selon six axes et une échelle en quatre niveaux, avec une grande majorité de dépenses considérées comme neutres (230 M€) ou non cotées (90 M€) soit 83,6 % des 383 M€ du budget, contre un impact favorable de 43 M€ et défavorable de 18 M€ ;
- **les Alpes-Maritimes** publient un premier budget vert en 2022, dont 85,5 % des dépenses sont classées neutres, en raison de la neutralité des dépenses sociales et fonctions support. Sur la part effectivement cotée, 91 % des dépenses sont considérées comme ayant un impact favorable, 1 % avec impact mixte et 8 % seulement avec impact défavorable.

Source : Budgets annexes 2020 d'Ille-et-Vilaine et de Charente-Maritime ; budget annexe 2021 du Gers ; budgets verts 2021 et 2022 de la Mayenne ; budgets verts 2022 des Alpes-Maritimes et de la Mayenne.

1.2. La mission retient une méthode de classement des dépenses *ad hoc* combinant les différentes approches dans une perspective d'aide à la décision publique

La comparaison des différentes méthodes et sources d'identification des dépenses publiques et privées en faveur de la biodiversité (cf. tableau 8) permet à la mission de conserver les apports des différentes méthodes et d'évaluer les dépenses de biodiversité à différents niveaux.

Toutefois, dans la continuité du rapport Lavarde, la mission souligne l'impossibilité d'établir un bilan agrégé fiable des sources de financement de la biodiversité. Les méthodes retenues varient donc selon les sources de financement :

- ◆ concernant les dépenses de l'État, la mission a procédé en deux temps (cf. 2.1) :
 - une première analyse selon le périmètre et les cotations du budget vert, en retenant une approche large et sans doute surestimée des dépenses favorables à la biodiversité ;
 - en complément, une seconde analyse plus proche de la méthode Lavarde pour affiner la cotation à l'échelle de la sous-action budgétaire lorsque cela était pertinent ;
- ◆ cette méthode a été utilisée, en partie, pour recenser et classer les dépenses de l'Union européenne, notamment lorsqu'une contrepartie nationale existait (1^{er} et 2^{ème} piliers de la politique agricole commune-PAC). Le reste des fonds européens a fait l'objet d'un examen détaillé des projets retenus (cf. 2.4) ;
- ◆ concernant les collectivités territoriales (cf. 2.3) et le secteur privé (cf. 3), la mission s'est fondée sur les principes méthodologiques du SDES, malgré la fragilité des données disponibles.

En complément, l'objectif de la mission est de proposer une vision d'ensemble des dépenses, notamment publiques, contribuant aux objectifs en matière de biodiversité. De ce fait, la mission a distingué, lorsque cela était possible, deux périmètres de dépenses :

- ◆ un périmètre resserré des politiques de biodiversité, autour des thématiques suivantes :
 - gestion des aires protégées ;
 - gestion des espèces (protection des espèces et lutte contre les espèces exotiques envahissantes) ;
 - restauration écologique ;
 - protection du milieu marin ;
 - mesures transversales d'acquisition de connaissances, de mobilisation des acteurs et de police de l'environnement ;
- ◆ un périmètre élargi aux politiques publiques en lien avec la biodiversité et les différentes pressions anthropiques exercées sur cette dernière (cf. annexe II), à savoir :
 - la transition agro-écologique ;
 - la lutte contre l'artificialisation des sols ;
 - la politique du grand cycle de l'eau.

Tableau 8 : Comparaison des périmètres et sources des différentes méthodes d'évaluation des dépenses favorables à la biodiversité

Financier	Rapport Lavarde - CGEDD 2016	Comptes de l'environnement	Budget vert de l'État	Observatoire national de la biodiversité
État	<u>Périmètre</u> : dépenses du budget général (BG) et taxes affectées (TA) favorables à la biodiversité. <u>Source</u> : PLF 2016 et documents annexés.	<u>Périmètre</u> : comptes publics, bilans comptables et budgétaires. <u>Source</u> : comptes publics.	<u>Périmètre</u> : comptes publics, ensemble des dépenses de l'ODETE (BG, TA, dépenses fiscales) <u>Source</u> : groupe de travail interministériel.	<u>Périmètre</u> : comptes publics, ensemble des dépenses de l'ODETE (BG, TA, dépenses fiscales), fonds européens. <u>Source</u> : documents budgétaires.
Opérateurs	<u>Source</u> : PLF 2016 et documents annexés.	<u>Périmètre</u> : bilans comptables et budgétaires des opérateurs, bilan des aides du programme 24 pour les agences de l'eau.	N.A.	N.A.
Collectivités territoriales	<u>Périmètre</u> : dépenses CPER des régions et montant de taxe d'aménagement des départements. <u>Sources</u> : CPER, estimation non sourcée pour les départements.	<u>Périmètre</u> : régions, départements, communes et groupements intercommunaux >5 000 habitants. <u>Sources</u> : balances comptables par destination de la DGFIP.	N.A.	N.A.
Financement européen	<u>Périmètre</u> : FEADER, FEDER, FEAMP et LIFE. <u>Sources</u> : programmations 2007-2013 et 2014-2020 des fonds, CGET pour le FEDER.	<u>Périmètre</u> : FEADER, LIFE, fonds européens.	N.A.	<u>Périmètre</u> : Fonds européens, retraitement du FEADER.
Entreprises	Données issues des comptes de l'environnement.	<u>Périmètre</u> : entreprises du secteur industriel ; sociétés d'autoroute. <u>Source</u> : enquête Antipol de l'INSEE ; enquête sociétés d'autoroute.	N.A.	N.A.
Ménages	N.A.	Comptes de l'environnement.		N.A.

Sources : Rapport Lavarde ; note méthodologique du SDES, octobre 2021 ; rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2022 ; mission.

2. Les dépenses publiques directement en faveur de la biodiversité représentent 2,3 Md€ en 2021, en légère augmentation depuis 2018

Selon la méthode retenue par la mission (cf. 1.2), les dépenses publiques en faveur de la biodiversité s'élevaient en 2021 à :

- ◆ 2,3 Md€ pour les politiques de biodiversité (périmètre 1) ;
- ◆ 2,4 Md€ pour le périmètre incluant les politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2, cf. tableau 9).

Tableau 9 : Dépense publique en faveur de la biodiversité en M€ (2021)

Acteur	1 - Politiques de biodiversité	Part	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Part	Total	Part
État¹⁴	531,6	23,3 %	706,5	29,3 %	1 238,1	26,4 %
<i>Office français de la biodiversité</i>	460,0	20,2 %	-	-	460,0	9,8 %
<i>Agences de l'eau</i>	254,7	11,2 %	314,9	13,1 %	569,6	12,1 %
<i>Conservatoire du littoral</i>	58,4	2,6 %	-	-	58,4	1,2 %
Opérateurs	773,1	33,9 %	314,9	13,1 %	1 088,0	23,2 %
<i>Régions</i>	186,8	8,2 %	11,9	0,5 %	198,7	4,2 %
<i>Départements</i>	432,4	19,0 %	-	-	432,4	9,2 %
<i>Bloc communal</i>	296,5	13,0 %	393,1	16,3 %	689,6	14,7 %
Collectivités territoriales	915,7	40,2 %	405,0	16,8 %	1 320,7	28,1 %
Fonds européens	59,7	2,6 %	986,3	40,9 %	1 046,0	22,3 %
Total	2 280,1	100 %	2 412,7	100 %	4 692,8	100 %

Source : Mission.

Sur le périmètre restreint, les dépenses recensées par la mission sont plus élevées que celles retenues par le SDES pour les dépenses publiques (1 852,3 M€ en 2018) ou celles relevées par le rapport Lavarde (1 687,0 M€ en 2016). Cette différence s'explique notamment par les choix méthodologiques faits par la mission mais aussi par la hausse des dépenses constatée depuis 2018 (cf. 2.6).

Au total, les dépenses favorables représentent, selon les périmètres, entre 0,2 % et 0,3 % de la dépense publique en 2021¹⁵.

D'une manière générale, l'essentiel de l'effort public est porté par l'État et ses opérateurs (49,6 % du total des dépenses), aussi bien sur le périmètre restreint (57,2 %) que sur le périmètre élargi (42,4 %).

¹⁴ Le recensement des dépenses de l'État opéré en 2.1 est ici minoré des subventions de l'État à l'OFB et au conservatoire du littoral (SCSP et crédits relance, soit 81 M€ - cf. 2.2) ainsi que de la dotation biodiversité versée aux communes (15 M€ - cf. 2.1.2.7), afin d'éviter un double compte des dépenses favorables à la biodiversité.

¹⁵ L'INSEE évalue la dépense publique « toutes administrations publiques » à 1476 Md€ en 2021.

2.1. Les dépenses de l'État en faveur de la biodiversité représentent 627,6 M€ en 2021 dont l'essentiel est sous forme de crédits budgétaires

2.1.1. La mission est partie de certaines des hypothèses faites par le budget vert pour préciser sa méthode et affiner certaines cotations

La mission est partie des champs de dépenses favorables recensés par le budget vert. En 2022, le budget vert de l'État cote 12,6 Md€ de dépenses favorables à la biodiversité sur 561,6 Md€ (soit 2,3 %) dont 8,2 Md€ avec impact direct (cf. tableau 6).

Les dépenses favorables sont réparties (cf. tableau 10) entre les dépenses du budget général (9,6 Md€ soit 76,2 %), les taxes affectées (2,6 Md€ soit 20,3 %) et les dépenses fiscales (444,0 M€ soit 3,5 %). Cette répartition se caractérise par la plus faible part de financements issus du budget général et par la part la plus élevée venant des taxes affectées.

Le programme 113 « *Paysages, eau, biodiversité* » (P113), associé aux dépenses fiscales et aux taxes affectées qui lui sont liées, est le premier programme en matière de dépenses favorables. L'ensemble atteint 19,6 % des dépenses cotées favorables à la biodiversité du fait notamment de l'importance des taxes affectées (2,2 Md€).

Un tiers des dépenses favorables à la biodiversité concernent les programmes suivants :

- ◆ le P172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » (2 038 M€) ;
- ◆ le P209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » (1 038 M€) ;
- ◆ le P110 « Aide économique et financière au développement » (963 M€).

D'autres programmes portent des dépenses jugées favorables à la biodiversité :

- ◆ le programme 362 couvre le plan de relance sur son volet « Écologie » et présente, en 2022, 1,3 Md€ de crédits de paiement cotés favorables à la biodiversité, avec effet direct ;
- ◆ le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* » comprend 727,9 M€ de dépenses budgétaires favorables et 378,0 M€ de dépenses fiscales concentrées sur les aides à l'agriculture biologique ;
- ◆ le programme 217 « *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* » rassemble les dépenses support du ministère de la transition écologique qui sont intégralement cotées comme favorables à la biodiversité (au-delà du périmètre de l'action 217-13 « *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Paysages, eau et biodiversité* ») ;
- ◆ le programme 181 « *Prévention des risques* » dont 76 % des dépenses sont cotées favorables.

Cependant, ces dépenses favorables paraissent surestimées. L'examen du contenu des actions cotées dans le budget vert montre que, lorsqu'une fraction seulement du budget l'action a un impact en matière de biodiversité, cette part emporte la cotation générale de l'action. À titre d'exemple, pour l'année 2022, la présence de quelques projets de recherche en lien avec la biodiversité emporte la cotation « favorable avec effet direct » de l'ensemble des 884,4 M€ de l'action 172-02 (montants attribués à l'agence nationale pour la recherche -ANR) alors que tous les appels à projet de l'opérateur ne portent pas sur l'environnement et une proportion plus faible encore sur la biodiversité (cf. 2.1.2.5). Par ailleurs, l'ensemble des dépenses du P181 au profit de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) et de l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) sont cotées favorables. Or, ces opérateurs intervenant dans le champ de l'environnement couvrent principalement le climat ou les risques technologiques et plus faiblement la biodiversité.

Annexe I

Aussi, les 2,6 Md€ de taxes affectées sont principalement constituées des 2,2 Md€ de redevances perçues par les agences de l'eau pour l'ensemble de leurs activités et pas seulement pour la biodiversité (cf. 2.2.2).

Tableau 10 : Répartition par programme des dépenses cotées favorables à la biodiversité dans budget vert du PLF 2022 (en M€)

Programmes	Budget général	Taxes affectées	Dépenses fiscales	Total	Répartition
P113 - Paysages, eau et biodiversité	238,7	2 237,6	9,0	2 485,3	19,6%
P172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	2 037,9	-	-	2 037,9	16,1%
P362 - Plan de relance - Écologie	1 258,5	-	-	1 258,5	9,9%
P110 - Aide économique et financière au développement	962,6	234,1	-	1 196,7	9,5%
P149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	727,9	2,0	378,0	1 107,9	8,8%
P209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	1 038,1	-	-	1 038,1	8,2%
P217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	961,5	-	1,0	962,5	7,6%
P181 - Prévention des risques	749,8	-	-	749,8	5,9%
P161 - Sécurité civile	364,1	-	-	364,1	2,9%
P159 - Expertise, information géographique et météorologie	289,9	-	-	289,9	2,3%
P119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	276,1	-	-	276,1	2,2%
Autres programmes	735,9	90,7	56,0	882,6	7,0%
Total	9 640,8	2 564,5	444,0	12 649,3	100,0%

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF 2022.

La mission a souhaité affiner la méthodologie du budget vert, en lien avec les travaux du rapport Lavarde et ceux plus récents de l'ONB :

- ◆ en réévaluant certaines actions pour extraire la composante (sous-action) réellement en lien avec la biodiversité ;
- ◆ en procédant à la cotation de dépenses non cotées (programmes d'investissement d'avenir-PIA par exemple) ou cotées neutres par le budget vert ;
- ◆ en regroupant les dépenses sur deux périmètres (cf. 1.2).

Ces principes méthodologiques sont également pris en compte dans l'évaluation des subventions dommageables à la biodiversité (cf. annexe II).

2.1.2. Selon les périmètres retenus par la mission, les dépenses favorables à la biodiversité de l'État oscillent entre 627,6 M€ et 1,3 Md€ en 2021, au profit notamment des aires protégées et de l'acquisition de connaissances

La mission établit que les dépenses de l'État favorables à la biodiversité s'élèvent en 2021 à 1,3 Md€ (cf. tableau 11). Hors crédits du plan de relance (331,8 M€), la dépense totale en 2021 s'élève à 1,0 Md€. Les programmes budgétaires les plus importants sont le P113 (18,7 % du total) et le P149 (20,4 %). De manière transversale, les dépenses fiscales (154 M€) représentent 11,5 % des dépenses recensées, le reste étant constitué de crédits budgétaires.

Les dépenses sont réparties à part quasi égale entre les périmètres retenus par la mission :

- ◆ 627,6 M€ au titre des politiques de biodiversité ;
- ◆ 706,6 M€ au titre des politiques en lien avec la biodiversité.

Tableau 11 : Dépenses de l'État en faveur de la biodiversité par programme budgétaire en 2021 (en M€)

Programmes budgétaires	1 - Politiques de biodiversité	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Total	Répartition (en %)
P105 - Action de la France en Europe et dans le monde	18,7	-	18,7	1,4 %
P110 - Aide économique et financière au développement	85,4	-	85,4	6,4 %
P113 - Paysages, eau, biodiversité	229,3	20,5	249,8	18,7 %
<i>dont dépenses fiscales</i>	9,0	-	9,0	-
P119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	15,0	-	15,0	1,1 %
P123 - Conditions de vie en outre-mer	1,6	-	1,6	0,1 %
P149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture	-	272,2	272,2	20,4 %
<i>dont dépenses fiscales</i>	-	144,0	144,0	-
P150 - Formations supérieures et recherches universitaires	28,5	-	28,5	2,1 %
P162 - Action territoriale de l'État	1,6	9,2	10,8	0,8 %
P172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	127,2	-	127,2	9,5 %
P205 - Affaires maritimes	5,2	-	5,2	0,4 %
P209 - Solidarité à l'égard des pays en développement	3,0	-	3,0	0,2 %
P217 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	38,6	141,8	180,4	13,5 %
<i>dont dépenses fiscales</i>	-	1,0	1,0	-
Programme d'investissements d'avenir	-	4,5	4,5	0,3 %
Hors plan de relance	554,1	448,5	1002,3	75,1 %
P362 - Plan de relance	73,5	258,3	331,8	24,9 %
Total	627,6	706,5	1 334,1	100 %

Source : Mission.

Annexe I

Sur le périmètre des politiques de biodiversité (périmètre 1), le P113 augmenté des dépenses du P217 couvrant les personnels affectés au P113 (267,9 M€) représente 42,7 % des dépenses de l'État. Sur le périmètre élargi aux politiques en lien avec la biodiversité, le P149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* » est le premier programme budgétaire en lien avec la biodiversité (272,2 M€ dont 144 M€ de dépenses fiscales).

Par ailleurs, la mission a classé les dépenses de l'État en fonction des catégories de politiques publiques à l'exception des catégories « transversales » (19,2 % des dépenses) qui ne pouvaient être fléchées vers une catégorie en particulier (cf. tableau 12).

Sur le seul périmètre des politiques de biodiversité, l'essentiel des dépenses de l'État concerne l'acquisition de connaissances (12,6 % du total) et le financement des aires protégées (10,3 %). Les crédits du plan de relance financent principalement la restauration écologique, jusque-là plutôt minoritaire parmi les dépenses de l'État, et la protection des aires protégées.

Sur le périmètre élargi, la transition agro-écologique représente le premier poste de dépenses (22,7 % du total), devant la lutte contre l'artificialisation des sols qui a été portée exclusivement par le plan de relance (214,9 M€).

Tableau 12 : Dépenses en faveur de la biodiversité de l'État par catégorie en 2021 (en M€)

Catégories	Hors plan de relance	Plan de relance	Total 2021	Répartition (en %)
Aires protégées	111,1	25,8	136,9	10,3 %
Protection du milieu marin	30,1	19,3	49,4	3,7 %
Contribution à la restauration écologique	1,4	28,4	29,8	2,2 %
Connaissances	168,0	-	168,0	12,6 %
Gestion des espèces	15,0	-	15,0	1,1 %
International	123,4	-	123,4	9,2 %
Transversal	105,1	-	105,1	7,9 %
Sous-total Politiques de biodiversité	554,1	73,5	627,6	47,0 %
Objectif zéro artificialisation nette	-	214,9	214,9	16,1 %
Transition agro-écologique	272,2	29,0	301,2	22,7 %
Bon état des masses d'eau	24,6	14,4	39,0	2,9 %
Transversal	151,4	-	151,4	11,3 %
Sous-total Politiques en lien avec la biodiversité	448,2	258,3	706,5	53,0 %
Total	1 002,3	331,8	1 334,1	100 %

Source : Mission.

En complément, l'approche des dépenses de l'État par milieu montre que les constats dressés par le rapport Lavarde en 2016 sont toujours valables (cf. tableau 13) : le budget de l'État finance principalement la biodiversité terrestre (49 % de ses dépenses) et marine (10 %) et plus marginalement la biodiversité aquatique (3 %) qui fait l'objet de financements des agences de l'eau (cf. 2.2.2). Toutefois, la mission n'a pas été en mesure de classer précisément 38 % des dépenses du fait de la nature transversale de ces dernières.

Tableau 13 : Dépenses en faveur de la biodiversité du budget général de l'État par milieu en 2021 (en M€)

Milieu	Total	Répartition (en %)
Terrestre	658,1	49 %
Marin et littoral	133,1	10 %
Aquatique continental	39	3 %
Transversal	503,9	38 %
Total	1 334,1	100 %

Source : Mission.

2.1.2.1. Le programme 113 est le principal vecteur budgétaire des politiques de biodiversité avec 249,8 M€ en 2021

La mission a retenu dans son périmètre les dépenses budgétaires du programme « Paysages, eau, biodiversité » (P113) identifiées par le budget vert. Ces dernières, qui représentaient 240,8 M€ en 2021, se composent de trois actions (cf. tableau 14) :

- ◆ la « gestion des milieux et biodiversité » (113-07), qui est au cœur du financement des politiques de biodiversité et couvre 231 M€ en 2021 de dépenses finançant les aires protégées, les plans nationaux d'action (PNA) des espèces protégées, les mesures de gestion des cours d'eau et des milieux marins ;
- ◆ les « sites, paysages et publicité » (113-01) qui recouvre les activités de protection, de gestion et de valorisation des paysages et sites classés, inscrits et labellisés ;
- ◆ la « logistique et contentieux » (113-02) qui regroupe les crédits consacrés au règlement des contentieux ainsi qu'aux dépenses transverses (formation, communication, frais de déplacement, etc.).

Tableau 14 : Briques budgétaires (hors dépenses fiscales) du programme 113 en 2021 (en crédits de paiement-CP, en M€)

Actions et briques budgétaires	CP 2021
<i>Trame verte et bleue et autres espaces protégés</i>	55,5
<i>Opérateurs</i>	53,4
<i>Connaissance biodiversité</i>	52,4
<i>Espaces marins</i>	28,9
<i>Natura 2000</i>	25,4
<i>Eau</i>	15,4
07 - Gestion des milieux et biodiversité	231,0
01 - Sites, paysages et publicité	4,6
02 - Logistique et contentieux	5,1
Total général	240,8

Source : Extractions Chorus de l'exécution du programme 113 ; mission.

En matière de connaissances, le P113 porte notamment des mesures du programme de surveillance des milieux marins (dans le cadre de la directive cadre stratégie du milieu marin - DCSMM) et du programme de surveillance de la biodiversité terrestre (observatoires, recherche et développement).

Au-delà des transferts aux opérateurs (53,4 M€), le P113 cofinance à hauteur de 24,0 M€ les actions des contrats de plan État-région (CPER, cf. 2.3.1.1) et finance à hauteur de 11,0 M€ les associations en 2021 (cf. encadré 3).

Si l'ensemble de ces dépenses sont considérées comme des politiques de biodiversité (périmètre 1), la mission a retranché 22,8 M€ de dépenses au titre des politiques en lien avec la biodiversité¹⁶ (cf. tableau 11).

¹⁶ Il s'agit essentiellement des dépenses liées à la politique de l'eau (gestion des cours d'eau, police, contentieux).

Encadré 3 : Subventions aux associations œuvrant en faveur de la biodiversité

Le ministère chargé de l'environnement accorde un financement croissant aux associations, principalement aux associations gestionnaires d'aires protégées, pour un montant de 11 M€ en 2021 (cf. tableau 15). Les subventions sont accordées à 91 associations en 2021, dont les principales, sur le champ de la biodiversité seule, sont :

- **des gestionnaires d'aires protégées pour 3,3 M€** : la Fédération des conservatoires d'espaces naturels (FCEN), Réserves naturelles de France (RNF), la Fédération des parcs naturels régionaux (FPNR) ;
- **trois principales associations nationales pour 1,3 M€** : le Comité français de l'UICN, la Ligue de protection des oiseaux (LPO) et France nature environnement (FNE) ;
- **la Fondation française pour la recherche sur la biodiversité (FRB)** pour 0,6 M€.

Ces subventions concernent en majorité la biodiversité terrestre, avec la répartition suivante :

- 6,4 M€ pour la biodiversité terrestre ;
- 3,7 M€ pour les écosystèmes littoraux et marins ;
- 0,7 M€ sur le volet eau ;
- 0,2 M€ à parts égales sur les volets eau et biodiversité.

Tableau 15 : Subventions accordées aux associations dans le cadre du P113 (2015-2021, en K€)

Montants en K€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Subventions publiques	7 554,0	7 762,0	8 203,0	8 616,0	8 762,0	9 404,0	11 014,0	+ 27,8%
Nombre d'associations	N.D.	N.D.	N.D.	101	89	80	91	- 9,9%
Montant moyen	N.A.	N.A.	N.A.	85,3	98,4	117,6	121,0	+ 41,9%

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité, Bilan 2021 - Subvention aux ONG-associations-fondations ; mission.

Enfin, le programme 113 est également le support de cinq dépenses fiscales favorables à la biodiversité, avec un coût de 9 M€ concentré sur deux d'entre elles (cf. encadré 4 et annexe III). Les taxes affectées référencées dans le P113 sont traitées à travers les opérateurs (cf. 2.2).

Encadré 4 : Les dépenses fiscales du programme 113

Le programme 113 comporte cinq dépenses fiscales relatives aux aires protégées, pour un coût de 9 M€ en 2021, réparti sur les deux premières exonérations :

- **l'exonération de droits de mutation à titre gratuit pour les espaces protégés (art. 793-2-7° du code général des impôts -CGI ; 8 M€)** : exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situées dans les sites Natura 2000, les zones centrales des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral ;
- **l'exonération de taxe foncière sur la propriété non bâtie (TFNB) en faveur des parcelles Natura 2000 (art. 1395 E du CGI ; 1 M€)**, dont la suppression a été envisagée en loi de finances pour 2016 en raison du faible nombre de bénéficiaires (5 700), pour un coût moyen de 700 € par bénéficiaire ;
- l'exonération de TFNB en faveur des zones humides (art. 1395 B bis du CGI) ;
- la déduction de l'impôt sur le revenu des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties (art. 31-I-2°-c quinquies du CGI) ;
- la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel (art. 199 octovicies du CGI).

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2022 ; Rapport IGF-CGEDD relatif aux moyens des aires protégées françaises, 2022.

2.1.2.2. Les dépenses de personnels œuvrant pour les politiques des paysages, de l'eau et de la biodiversité représentent 179,4 M€ en 2021

Le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables » est le programme support du ministère chargé de l'environnement rassemblant les dépenses de personnel et de fonctionnement. Selon le budget vert 2022, les dépenses de personnel œuvrant pour les politiques du P113, recensées dans l'action 217-13, représentent 179,4 M€ en 2021 pour 3 781 équivalents temps plein (ETPT) dans les services centraux et déconcentrés (directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement-DREAL et directions départementales des territoires-DDT). Ce montant est retraité de plusieurs mesures de périmètre, en particulier la fraction du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ».

La mission a cherché à approcher la part de ces dépenses directement liée aux politiques de biodiversité. Elle s'est pour cela basée sur les données 2020 du système d'information ministériel SALSA qui centralise les ETPT déclarés par les services sur différentes activités (cf. tableau 16).

Tableau 16 : Effectifs ministériels déclarés sur SALSA (2020)

Activités	Effectifs déclarés en ETPT	
	Déconcentré	Central
Eau et milieux aquatiques	1 503,6	70,4
Biodiversité	708,7	81,1
Observatoire et connaissance des territoires	273,4	-
Sites, paysages et publicité	271,0	30,4
Mer et littoral	216,2	27,4
Autorité environnementale	192,0	-
Pilotage des enjeux transversaux, démarche qualité, avis environnementaux	175,1	9,9
Contentieux paysages, eau, biodiversité	64,7	-
Mines et carrières	18,3	10,9
Total	3 422,9	230,1

Source : Direction de l'eau et de la biodiversité, tableau de synthèse issu des données SALSA 2020.

Au titre des politiques de biodiversité, la mission a retenu les 812 ETPT déclarés sur les activités suivantes :

- ◆ 81 ETPT en administration centrale et 708 ETPT en administration déconcentrée sur les enjeux de biodiversité terrestre ;
- ◆ 23 ETPT en administration déconcentrée sur la mise en œuvre de la DCSMM¹⁷.

Au total, la mission estime la part des dépenses de l'action 13 du programme 217 dédiée aux politiques de biodiversité à 21,5 %, soit 38,6 M€ en 2021. Le reste des dépenses de l'action (140,8 M€) relèvent des politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2, cf. tableau 11).

Enfin, le programme 217 porte également une dépense fiscale estimée à environ 1 M€ pour l'exonération des dons et legs consentis à des associations d'utilité publique de protection de l'environnement et de défense des animaux, que la mission intègre aux dépenses des politiques en lien avec la biodiversité.

¹⁷ La part de l'administration centrale n'a pu être déterminée sur la base des données existantes.

2.1.2.3. Le programme 149 porte 272,2 M€ de dépenses en faveur de la biodiversité, composées essentiellement des dépenses fiscales

La mission a affiné les cotations opérées par le budget vert sur programme « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » (P149). Le budget vert retient deux actions cotées favorables à la biodiversité avec effet direct (149-24 et 149-26) qui représentent 1,1 Md€ (dépenses budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales) en 2022.

Des travaux de recherche ont mis en lumière l'effet positif sur la biodiversité de certaines pratiques agricoles, notamment de diversification des cultures, de réduction de la taille des parcelles, d'agriculture biologique, de bandes enherbées, de haies, de boqueteaux, d'élevage extensif sur des surfaces toujours en herbe, de couverture des sols en hiver ou encore d'agroforesterie¹⁸.

À ce titre, au sein de l'action « Gestion équilibrée et durable des territoires » (149-24), la mission a retenu certaines sous-actions allant dans le sens des pratiques agricoles favorables :

- ◆ la contrepartie nationale des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC). Ces dispositifs contractuels attribuent aux agriculteurs une aide annuelle en contrepartie de l'objectif d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Ces aides sont la contrepartie de l'aide européenne distribuée par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER, 75 % du co-financement) dans le cadre du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC) ;
- ◆ les aides à l'agriculture biologique. Il s'agit d'aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique, mises en œuvre dans le cadre du deuxième pilier de la PAC.

Ces mesures représentent 106 M€ en 2021 qui, selon le ministère chargé de l'agriculture, se décomposent de la manière suivante :

- ◆ 50,9 M€ au titre des MAEC (48 % de l'enveloppe) ;
- ◆ 55,1 M€ au titre des aides à l'agriculture biologique (52 % de l'enveloppe).

Sur la base d'un examen de la liste des différentes MAEC, la mission estime à 66 % la part des dépenses en lien avec la préservation de la biodiversité (cf. 2.4.1.1) soit 33,6 M€ en 2021. Par ailleurs, l'ensemble des aides à l'agriculture biologique de l'action 24 sont intégrées aux politiques en lien avec la biodiversité. En complément, la mission a comptabilisé les 5 M€ dédiés au fonds « Avenir Bio » à travers l'action 21, en complément des crédits alloués au titre du plan de relance (cf. 2.1.2.10).

Enfin, au sein de l'action 24, la mission retient les actions en faveur du pastoralisme (24,6 M€ en 2021) qui comprennent essentiellement des mesures « grands prédateurs » pour aider les éleveurs à protéger leurs troupeaux et des plans de soutien à l'économie de montagne et à l'élevage (20,4 M€). Des mesures d'animation viennent soutenir les incitations à souscrire à des MAEC ou à des aides bio dans les territoires à enjeux (4,2 M€).

En matière de dépenses fiscales dans le domaine agricole, la mission a retenu les 144 M€ cotés favorablement par le budget vert (cf. encadré 5 et annexe III). Dans l'ensemble, les dépenses « agricoles » du P149 retenues par la mission le sont au titre des politiques en lien avec la biodiversité (cf. tableau 11).

¹⁸ Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB), *La taxation des terres agricoles en Europe*, 2022.

Encadré 5 : Les dépenses fiscales du programme 149

Sur les six dépenses fiscales du programme 149 jugées favorables avec effet direct sur la biodiversité, la mission retient trois crédits d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés (dont deux très récents) qui incitent les entreprises agricoles à utiliser des modes de production avec un moindre impact sur la biodiversité, pour un montant de 144 M€ en 2021 :

- entreprises utilisant le mode de production biologique (art. 244 quater L CGI ; 69 M€) ;
- entreprises disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale (HVE) (art. 151 LFI 2021 ; 30 M€) ;
- entreprises n'utilisant pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate en 2021-2022 (art. 140 LFI 2021 ; 45 M€).

Ces trois dépenses ont pour objet la réduction des pressions sur la biodiversité liée à la transition agricole. La mission les classe dans la catégorie des politiques en lien avec la biodiversité.

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2022 ; mission.

En ce qui concerne la pêche et l'aquaculture (action 28), la mission propose de retenir deux types de dépenses favorables, indirectement, à la biodiversité :

- ◆ le suivi scientifique des ressources halieutiques et le recueil des données relatives aux pêches maritimes (3,7 M€ en 2021), dont une partie des crédits est déléguée à l'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) ;
- ◆ le contrôle des pêches dans son volet « systèmes d'information » (6,2 M€ en 2021).

Ces dépenses de connaissances et de soutien ne sont pas considérées comme des politiques de biodiversité en soi mais comme des politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2). Elles sont également en lien avec les dépenses identifiées au sein du P205 (cf. 2.1.2.4) et dans le cadre du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP, cf. 2.4.1.3).

Enfin, au sein de l'action « Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » (149-26), la mission a revu les cotations du budget vert. Elle ne retient pas la subvention pour charge de service publique (SCSP) de l'office national des forêts (ONF) dans la mesure où les 13,5 M€ de la mission d'intérêt général (MIG) biodiversité issue du P113 couvrent spécifiquement les missions relatives à la biodiversité. En outre, dans ses échanges avec l'ONF, la mission n'a pas été en mesure d'isoler avec précision la part des dépenses de l'opérateur en faveur, directement ou indirectement, de la biodiversité. Cependant, l'ONF a réalisé une première estimation des surcoûts de prise en charge des problématiques de biodiversité à 54 M€ par an (soit 40,5 M€ de plus que le montant de la MIG) pour l'ensemble des forêts gérées (trames vieux bois, prescriptions de gestion adaptées à la biodiversité, travaux de génie écologique, dégâts de gibier) et pour les forêts situées en aires protégées (protection simple et protection forte).

2.1.2.4. Les affaires maritimes participent aux politiques de biodiversité à hauteur de 5,2 M€ en 2021

En matière d'affaires maritimes (programme 205), la mission a retenu les dépenses suivantes au sein de l'action « Action interministérielle de la mer » (entièrement cotée favorable par le budget vert) :

- ◆ les dépenses du plan POLMAR (1,7 M€ en 2021) qui permet de lutter contre les pollutions en mer et sur terre ;
- ◆ le financement du dispositif de surveillance et de contrôle (DCS) participant au contrôle des pêches et des activités en mer, qui représentait 8,7 M€ en 2021. La mission retient 40 % (soit 3,5 M€) de ces montants au titre des activités de contrôle des pêches (25 % de l'activité selon la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture - DGAMPA) et de police environnementale (15 % de l'activité), en lien avec les crédits recensés au sein du FEAMP (cf. 2.4.1.3).

Contrairement à celles du P149, les dépenses ainsi recensées sont classées dans les politiques de biodiversité (périmètre 1) dans la mesure où elles favorisent directement la préservation de la biodiversité en prévenant une surexploitation des ressources halieutiques. La politique des quotas de pêche a notamment permis d'améliorer la soutenabilité des ressources¹⁹.

2.1.2.5. En matière de recherche, la mission estime les dépenses favorables à la biodiversité à 155,7 M€ en 2021

Le budget vert retient, au sein du programme 172 « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* », l'action 18 finançant la recherche dans le domaine de l'environnement (1,2 Md€ en 2022) et l'action 02 finançant l'Agence nationale de la recherche (ANR ; 884 M€).

Concernant l'ANR, la mission a procédé à un recensement des projets de recherche en lien avec la biodiversité. Des échanges avec la direction générale de la recherche et de l'innovation (DGRI) ont permis d'identifier, à travers l'utilisation du thesaurus « biodiversité » de l'institut de l'information scientifique et technique (INIST)²⁰ et des bases de données de l'ANR, 872 projets de recherche en lien avec la biodiversité entre 2011 et 2021. Ces projets représentent près de 326 M€ d'aides ANR, en lien avec des co-financements nationaux (530 projets) et nationaux et internationaux (342 projets). Afin d'avoir une vision en coût complet de ces projets de recherche en lien avec la biodiversité, la DGRI estime la part « chercheur » des projets²¹ à 292 M€ pour les 872 projets recensés. Au total, entre 2011 et 2021, les projets de recherche « biodiversité » auraient représenté près de 620 M€ de crédits État soit 62 M€ par an en moyenne.

Au sein de l'action 18, le rapport Lavarde ne se prononce pas sur la fraction de dépenses attribuées à la biodiversité, ne disposant pas d'évaluation fiable. La mission a décidé de retenir, parmi les dépenses de fonctionnement, la fraction de SCSP de l'IFREMER²² principalement dédiée à la biodiversité marine et aux ressources halieutiques (65,2 M€ en 2021). En revanche, la fraction de la SCSP de l'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE, 519,29 M€ au total) dédiée à la biodiversité n'est pas précisément connue et n'est donc pas comptabilisée.

Enfin, le muséum national d'histoire naturel (MNHN) fait l'objet d'une subvention pour ses dépenses de fonctionnement et de masse salariale (28,5 M€ en 2021) au titre du programme 150. Cette subvention vise notamment à assurer l'équilibre financier du parc zoologique de Paris et à compenser la perte de ressources induite par la gratuité d'accès aux collections permanentes pour les 18-25 ans et les enseignants.

Les dépenses favorables à la biodiversité en matière de recherche sont répertoriées par la mission dans les politiques de biodiversité (périmètre 1).

¹⁹ Selon le diagnostic 2021 sur les ressources halieutiques débarquées par la pêche française métropolitaine, publié par l'IFREMER en janvier 2022, la part en poids des débarquements « surpêchés » et « surpêchés et dégradés » passent de 41 % en 2010 à 11 % en 2020.

²⁰ Le filtre a été réalisé sur la base de 582 mots-clés anglais et 538 mots-clés français.

²¹ L'hypothèse retenue est celle d'un équivalent chercheur senior à temps plein par projet.

²² Le complément de SCSP de l'IFREMER est versé par le programme 206 « *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* ».

2.1.2.6. La fraction des contributions internationales et de l'aide publique au développement retenue par la mission (107,1 M€) est revue à la baisse par rapport au budget vert

Au sein du programme 110 « Aide économique et financière au développement », le budget vert retient comme favorables 962,6 M€ de dépenses (2022). À l'examen des documents budgétaires, la mission ne retient que trois montants liés à la biodiversité à titre principal :

- ◆ le fonds pour l'environnement mondial (FEM) : 53,2 M€ en 2021 ;
- ◆ le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) : 17,7 M€ ;
- ◆ la contribution pour la préservation de la biodiversité et des forêts tropicales : 14,5 M€.

Ces fonds sont à destination d'organisations internationales et de pays étrangers. À l'exception de la contribution pour la préservation de la biodiversité et des forêts tropicales, il n'est pas possible de déterminer le milieu concerné.

Le budget vert retient également la part climat de la taxe sur les transactions financières (TTF), de 0,2 % sur chaque transaction financière, soit 234 M€ avec effet favorable indirect sur les six axes d'analyse. Ces montants n'étant pas spécifiques à la biodiversité, ils ne sont pas repris par la mission.

Au sein du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement », le budget vert retient deux dépenses favorables : la part climat de la coopération communautaire (action 209-07) et la part climat de la coopération bilatérale (action 209-02). La mission ne retient pas ces montants mais inclut en revanche, au sein de l'action « Coopération multilatérale » (209-05), 3 M€ de contributions financières de la France au fonds mondial pour les récifs coralliens au titre de l'année 2021. Au titre de l'année 2022, des contributions à l'Alliance pour la préservation des forêts tropicales (7,0 M€) et au Plan Méditerranée exemplaire (PAMEX, 2,0 M€) pourraient également être retenues.

Enfin, au sein du programme 105 « Action de la France dans le monde et à l'étranger », le montant retenu est celui du budget vert, qui correspondant à la part des contributions internationales obligatoires relative à l'environnement soit 18,7 M€ en 2021²³.

Les dépenses favorables à la biodiversité en matière de coopération internationale sont répertoriées dans les politiques de biodiversité (périmètre 1).

2.1.2.7. Les concours de l'État aux collectivités territoriales en matière de biodiversité se limitent à la récente dotation biodiversité des communes (15 M€ en 2021)

Le budget vert cote favorable, avec effet direct, l'ensemble de la dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement local (action 119-09) soit 100 M€ en 2021 et 276 M€ en 2022. Bien que la transition écologique ait été l'un des critères de hiérarchisation des projets, l'examen d'un échantillon de projets soutenus ne fournit pas d'information sur la recherche d'un impact sur la biodiversité. La mission ne retient donc pas ce montant.

En revanche, au sein de l'action 01 « Soutien aux projets des communes et groupements de communes » du programme 119, la mission retient la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité (ex-Natura 2000) qui vise à compenser les communes faisant face à des charges résultant de leur appartenance à une aire protégée (Natura 2000, parcs nationaux, parcs marins). Cette dernière tend à augmenter : 10 M€ en 2020, 15 M€ en 2021 et 25 M€ en 2022.

²³ Le sous-indicateur 2.3 du PAP 105 « Promouvoir les objectifs environnementaux à l'international » indique qu'en 2022, 3,95 % des 700,8 M€ de contributions obligatoires aux organisations multilatérales ont un objectif environnemental. La moitié de ce montant est retenu pour les enjeux de biodiversité.

Annexe I

En 2020, elle représentait 10 M€ et a été versée à 1 540 communes pour un montant moyen de 34 965 € par commune concernée :

- ◆ 5,5 M€ pour les aires Natura 2000 ;
- ◆ 4,0 M€ pour les parcs nationaux ;
- ◆ et 0,5 M€ pour les parcs marins.

L'objet de la dotation étant intrinsèquement lié à la problématique des aires protégées, la mission intègre ces dépenses au sein des politiques de biodiversité (périmètre 1).

2.1.2.8. Les interventions territoriales de l'État en lien avec la biodiversité (10,8 M€ en 2021) sont concentrées sur la lutte contre les pollutions agricoles dans certains territoires

Le programme des interventions territoriales de l'État (PITE) regroupe, sous la responsabilité du ministère de l'Intérieur, des actions régionales ou interrégionales, de nature interministérielle et territorialisée. Dans le champ de la biodiversité, cinq PITE portent sur le financement d'actions spécifiques depuis 2018 (cf. tableau 17) :

- ◆ l'axe 3 « Territoires résilients » du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane, doté de 1,6 M€ en crédits de paiement (CP) en 2021, avec des objectifs de lutte contre les pollutions de l'eau, de reconquête de la biodiversité et de préservation des ressources. Du fait de la présence d'actions directes sur la biodiversité, ces dépenses sont classées dans les politiques de biodiversité (périmètre 1) ;
- ◆ le plan de lutte contre la prolifération des algues vertes (PLAV) en Bretagne (4,7 M€), étendu sur huit baies et qui fait suite au plan d'intervention relatif aux nitrates ;
- ◆ le volet territorialisé en Guadeloupe et Martinique du plan national d'action chlordécone IV (2021-2027), visant à renforcer les mesures contre les effets polluants de pesticide (3,8 M€).

Le financement du plan gouvernemental pour le marais poitevin s'est achevé en 2019. L'établissement public du marais poitevin (EPMP) est désormais financé par une SCSP et une contribution de l'agence de l'Eau Loire-Bretagne.

Tableau 17 : PITE en lien avec la biodiversité (2018-2022)

Programme d'intervention de l'État dans les territoires	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane - Territoires résilients	-	-	1,0	1,6	1,1
Plan gouvernemental pour le Marais poitevin	0,4	1,7	-	-	-
Sous-total politiques de biodiversité	0,4	1,7	1,0	1,6	1,1
Lutte contre la prolifération des algues vertes en Bretagne	5,1	6,0	4,7	4,7	5,0
Plan national d'action chlordécone - Martinique/Guadeloupe	3,5	2,1	3,8	3,8	4,3
MAEC reconquête des cours d'eau en Pays de la Loire	-	-	0,7	0,7	0,5
Sous-total politiques en lien avec la biodiversité	8,6	8,1	9,2	9,2	9,8
Total	9,0	9,8	10,2	10,8	10,9

Source : Rapports annuels de performance 2018-2021 ; programme annuel de performance 2022 ; mission.

2.1.2.9. Le programme « Conditions de vie en outre-mer » prévoit quelques montants spécifiques au profit de la biodiversité ultra-marine (1,6 M€ en 2021)

Le programme « Conditions de vie en outre-mer » (P123) prévoit des actions dans le domaine de la biodiversité (7,6 M€ en 2022 après 1,6 M€ en 2021), à travers cinq leviers :

- ◆ l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR), qui finance des actions nationales et locales pour la gestion durable des récifs coralliens ;
- ◆ l'accord-cadre entre la France et l'Union internationale de conservation de la nature (UICN) ;
- ◆ le soutien apporté par le ministère des outre-mer aux actions d'amélioration de la connaissance, de protection de la biodiversité auprès de la société civile ;
- ◆ des actions de réduction des phytosanitaires en agriculture ;
- ◆ le soutien de l'office national des forêts (ONF) au titre de ses missions dans les territoires ultramarins.

Les dépenses favorables à la biodiversité du P123 sont répertoriées dans les politiques de biodiversité (périmètre 1).

2.1.2.10. En 2021 et 2022, dans le cadre du plan de relance, 811,6 M€ ont été dédiés à la biodiversité, à la densification urbaine et à la transition agro-écologique

Dans le cadre du plan de relance, 811,6 M€ du P362 « Ecologie » ont été dédiés directement et indirectement à la biodiversité. Les montants accordés dans le cadre de France Relance concernent les exercices 2021 et 2022 et n'ont pas vocation à être poursuivis. Les montants retenus sont les crédits de paiement (CP) pour les deux exercices (cf. tableau 18).

Au sein de l'action 362-02 « Biodiversité et lutte contre l'artificialisation », la mission retient :

- ◆ 151,7 M€ en lien direct avec la biodiversité sur les territoires dont :
 - 58,0 M€ de restauration écologique qui financent des projets sélectionnés au niveau déconcentré ou par les agences de l'eau mais aussi les atlas de la biodiversité communale mis en place par l'OFB (cf. annexe IV) ;
 - 59,0 M€ pour les aires protégées finançant des projets sélectionnés au niveau déconcentré mais aussi les parcs nationaux et l'OFB pour des actions de préservation ;
 - 34,7 M€ pour la protection du littoral, en lien avec le conservatoire du littoral et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) ;
- ◆ 536,9 M€ de politiques en lien avec la biodiversité, notamment au titre de la densification et du renouvellement urbain :
 - 186,3 M€ du fonds de recyclage des friches : les friches sont recyclées ou mobilisées dans le cadre de projets d'aménagement urbain ou situés en cœur de ville, avec l'appui du CEREMA. Ce fonds vise en principe à éviter l'artificialisation de nouveaux sols²⁴ ;
 - 316,5 M€ d'aide à la relance de la construction durable ou « aide aux maires densificateurs », une mesure conditionnée à une gestion raisonnée du foncier dont l'impact en matière de biodiversité peut être positif ;
 - 34,1 M€ pour le Plan Eau outre-mer, dont les crédits sont délégués à l'OFB²⁵.

²⁴ Selon le rapport annuel de performance (RAP) 2021 relatif au plan de relance, 1 118 projets lauréats ont été désignés dans le cadre du fonds friches pour 635 M€. L'objectif du fonds est de recycler 2 500 hectares de friches au total.

²⁵ La mission a conservé cette dépense dans le champ des politiques de biodiversité étant donné la prégnance, en outre-mer, des effets de l'assainissement sur la biodiversité.

Annexe I

La mission n'a toutefois pas intégré les dépenses du fonds de recyclage des friches pour les anciens sites industriels pollués à responsable défaillant (60 M€ en 2021-2022).

Au sein de l'action « *Transition agricole* » (263-05), c'est principalement la catégorie « *Accélérer la transition agro-écologique des entreprises* » (123,0 M€) qui est retenue au titre des politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2), qui comprend :

- ◆ un apport au fonds « Avenir Bio », en complément des crédits déjà alloués au sein du P149 ;
- ◆ la gestion durable des haies, avec l'objectif de planter et de valoriser 7 000 km de haies ;
- ◆ la structuration des filières et professionnalisation des organisations professionnelles, avec des projets de développement des filières agro-écologiques et d'accès à la certification haute valeur environnementale (HVE).

Au sein de la catégorie « *Renouvellement et développement des agroéquipements* », la mission n'a pas été en mesure d'isoler la part destinée au soutien à l'investissement dans des agroéquipements plus performants sur le plan environnemental afin de réduire notamment leur consommation de produits phytosanitaires. Il en va de même pour les dépenses réellement ciblées en faveur de la préservation de la biodiversité au sein de l'action « *Mer* » (263-06).

Tableau 18 : Dépenses du plan de relance relatives à la biodiversité en M€ (2021-2022)

Sous-action	Catégorie de dépense	CP 2021	CP 2022	Total
P362-02 – Biodiversité et lutte contre l'artificialisation	Aide aux maires densificateurs	141,5	175,0	316,5
	Fonds friches	73,4	112,9	186,3
	Aires protégées	25,8	33,2	59,0
	Restauration écologique	28,4	29,6	58,0
	Protection du littoral	19,3	15,4	34,7
	Plan Eau outre-mer	14,4	19,7	34,1
P362-05 – Transition agricole	Transfert aux entreprises agricoles	29,0	94,0	123,0
Total		331,8	479,8	811,6

Source : Rapport annuel de performance 2021 ; projet annuel de performance pour 2022.

2.1.2.11. Le programme d'investissement d'avenir (PIA) reste éloigné des enjeux de biodiversité

La mission a souhaité intégrer les crédits du PIA (programmes 421 à 425) au champ des dépenses favorables à la biodiversité. À ce titre, l'ADEME a procédé à un recensement des actions financées au titre du PIA au profit de la biodiversité. Au total, 31,5 M€ auraient été consacrés aux enjeux de l'eau et de la biodiversité depuis 2015 soit, en moyenne, 4,5 M€ par an entre 2015 et 2021. L'effet de levier du PIA est estimé à plus de 2 dans la mesure où les montants totaux des projets financés représenteraient près de 81 M€ sur la période. La mission n'a toutefois pas été en mesure d'identifier et d'isoler les montants des projets en lien avec les seules questions de biodiversité, la plupart des projets sélectionnés étant aussi en lien avec le petit cycle de l'eau. Les dépenses recensées ont toutefois été répertoriées dans les politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2).

La question des fonds PIA gérés par l'ANR et attribués à des projets en lien avec la biodiversité n'a pu faire l'objet d'un traitement fin et n'est donc pas intégrée à l'évaluation des PIA.

2.2. Les dépenses des opérateurs de la biodiversité, financées en grande partie par des taxes affectées, représentent 773,1 M€ en 2021

Au-delà du budget général de l'État, les politiques de biodiversité sont mises en œuvre par trois grands opérateurs en partie financés par des ressources fiscales affectées (cf. tableau 19) :

- ◆ les agences de l'eau (AE), financées notamment par les redevances sur l'eau, financent des projets en faveur de la biodiversité aquatique et de la restauration des milieux (254,7 M€ en 2021) ;
- ◆ l'office français de la biodiversité (OFB), financé depuis 2018 par l'affectation d'une fraction des redevances des agences, met en œuvre des actions entièrement en faveur de la biodiversité (460,0 M€ en 2021) ;
- ◆ le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), financé par l'affectation d'une fraction du droit de francisation et de navigation (DAFN), met en œuvre 58,4 M€ de dépenses en faveur de la biodiversité en 2021.

En 2021, sur le périmètre élargi aux politiques en lien avec la biodiversité, l'essentiel des financements recensés est assuré par les agences de l'eau (569,6 M€).

Afin de chiffrer la dépense totale de l'État et de ses opérateurs en faveur de la biodiversité en évitant les doubles comptes, la mission a neutralisé les subventions de l'État (SCSP, crédits relance) en direction de ces opérateurs (cf. tableau 9).

Tableau 19 : Répartition des dépenses des opérateurs en faveur de la biodiversité en 2021 (en M€)

Opérateur	1 - Politiques de biodiversité	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Total
Agences de l'eau	254,7	314,9	569,6
Office français de la biodiversité	460,0	-	460
Conservatoire du littoral	58,4	-	58,4
Total	773,1	314,9	1 088,0

Source : Jaune budgétaire « Agences de l'eau » 2022 ; comptes financiers 2019 à 2021 de l'OFB et du CELRL ; budget 2022 de l'OFB ; mission.

Les autres opérateurs nationaux de la biodiversité ont un budget abondé à titre principal par le budget général ou par les agences de l'eau et l'OFB²⁶ :

- ◆ les parcs naturels nationaux (PNN)²⁷ qui, sont financés à hauteur de 67,5 M€ par l'OFB et par le budget de l'État (4,9 M€ en 2021) tandis que les parcs naturels marins sont directement gérés par l'OFB (5,0 M€) ;
- ◆ l'établissement public du marais poitevin (EPMP), qui est financé par l'agence de l'eau Loire-Bretagne (0,8 M€) et par une SCSP du P113 (0,5 M€). Il ne perçoit plus depuis 2021 de crédits du programme d'interventions de transfert de l'État (PITE) ;
- ◆ le muséum national d'histoire naturelle (MNHN), qui reçoit en 2021 une SCSP de 3,1 M€ du ministère chargé de l'environnement (P113), de 28,5 M€ du ministère chargé de l'enseignement supérieur (P150) et une subvention de 1,2 M€ de l'OFB.

²⁶ Les dépenses de ces opérateurs sont donc comptabilisées à travers les budgets de l'État, des agences et de l'OFB.

²⁷ Vanoise, Port-Cros, Pyrénées, Cévennes, Ecrins, Mercantour, Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Calanques, Parc national de forêts.

Enfin, les opérateurs nationaux dont l'activité n'est que partiellement dédiée à la biodiversité sont couverts, pour cette activité, par les contributions du budget général :

- ◆ l'office national des forêts (ONF) reçoit une dotation « biodiversité » de 13,5 M€ en 2021 (P113) et une fraction des crédits recensés sur le programme 123, lui permettant de financer, en partie, ses actions en faveur de la biodiversité (cf. 2.1.2.3) ;
- ◆ l'IFREMER reçoit une SCSP « biodiversité » de 65,2 M€ (cf. 2.1.2.5).

2.2.1. L'office français de la biodiversité (OFB) dispose en 2021 d'un budget de 460 M€ entièrement consacré aux politiques de biodiversité

L'office français de la biodiversité (OFB)²⁸ s'est progressivement construit comme le principal opérateur des politiques de biodiversité, par fusions successives d'établissements en charge de ces sujets :

- ◆ créée en 2016, l'agence française de la biodiversité (AFB) résulte de la fusion de de quatre établissements :
 - l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) ;
 - Parcs nationaux de France (PNF) ;
 - l'agence des aires marines protégées (AAMP) ;
 - l'atelier technique des espaces naturels (ATEN) ;
- ◆ créé en 2020, l'OFB fusionne l'AFB et l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

L'OFB remplit plusieurs missions de police environnementale, d'amélioration des connaissances, d'appui aux politiques publiques, de gestion des aires protégées ou encore de mobilisation des différents acteurs. La fusion entre l'AFB et l'ONCFS au 1^{er} janvier 2020 a permis de consolider le réseau territorial de l'établissement, favorisant l'exercice de ses missions de police environnementale.

Sans aboutir à la fusion des onze parcs naturels nationaux avec l'AFB, la loi du 8 août 2016 a autorisé le « *rattachement* » des établissements publics régis par le code de l'environnement à l'AFB, soit la faculté d'exercer en commun des « *services et missions* », sans relation de tutelle entre établissements. L'OFB a repris cette mission et entretient une coopération partenariale avec les parcs nationaux. Poursuivant un triple objectif de développement des connaissances et d'expertise, de concours administratif et de concours technique, l'OFB assume les fonctions support²⁹ des onze parcs nationaux et de l'établissement public du marais poitevin. La seconde convention de rattachement des parcs nationaux, conclue pour la période 2022-2027, renforce le périmètre des services administratifs communs : gestion budgétaire et comptable (service facturier), ressources humaines (gestion de la paie, des corps de l'environnement), systèmes d'information.

²⁸ Article L. 131-9 du code de l'environnement.

²⁹ L'article L. 131-1 du code de l'environnement, créé par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, autorise le « *rattachement* » des établissements publics régis par le code à un autre établissement public. Le décret n° 2017-65 du 24 janvier 2017 relatif au rattachement des parcs nationaux à l'OFB précise les missions communes.

En 2021, l'OFB est financé à hauteur de 461 M€. Ce financement repose sur de nombreux canaux :

- ◆ un financement par les agences de l'eau, à hauteur de 332 M€, comprenant les redevances cynégétiques ;
- ◆ une SCSP du programme 113, de 51,2 M€, et des dotations complémentaires du budget de l'État (4,3 M€) ;
- ◆ des ressources propres³⁰ (4,2 M€) ;
- ◆ des recettes fléchées au titre de certains programmes :
 - 23 M€ provenant de l'État au titre du plan de relance ;
 - 41 M€ provenant des agences de l'eau au titre du programme Ecophyto (cf. annexe IV).

En matière de dépenses, l'OFB dispose d'un budget total de 460,1 M€ en 2021 (cf. tableau 20). L'opérateur alloue 244,3 M€ à ses dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement, du fait notamment des missions de police issues des établissements fusionnés au sein de l'OFB. La mission intègre l'ensemble des dépenses de l'OFB dans le périmètre des politiques de biodiversité (périmètre 1).

Tableau 20 : Dépenses par nature de l'OFB (2019-2022, en M€)

Dépenses	2019 ³¹	2020	2021	2022	2019-2022
Personnel	182,0	181,3	188,0	194,8	+ 7,0 %
Fonctionnement	45,1	42,3	48,3	61,8	+ 37,0 %
Investissement	8,6	13,1	8,0	14,7	+ 70,9 %
Intervention	165,4	193,4	215,7	247,8	+ 49,8 %
Total	401,1	430,1	460,0	519,1	+ 29,4 %

Source : AFB et ONFCS, compte financier 2019 ; OFB, comptes financiers 2020-2021, budget initial 2022 ; mission.

Le budget d'intervention de l'OFB permet de financer plusieurs actions en faveur de la biodiversité (cf. tableau 21) :

- ◆ une part prépondérante de financement direct d'aires protégées :
 - les parcs naturels nationaux (67,5 M€ en 2021), rattachés par convention à l'OFB ;
 - les parcs naturels marins (5,0 M€), gérés directement par l'OFB ;
- ◆ des montants correspondant aux missions propres de police et d'animation de l'OFB :
 - la police, la connaissance, le recueil et la consolidation des données, la diffusion, l'observation et le financement de la recherche (31,2 M€) ;
 - les dispositifs d'appui aux stratégies, de soutien aux acteurs et de mobilisation citoyenne (16,2 M€) ;
- ◆ la mise en œuvre de plans d'action nationaux :
 - le volet national du plan Ecophyto II+ (33,9 M€) ;
 - le plan de relance (12 M€ de CP en 2021) : restauration écologique (4,7 M€) ; aires protégées (2,4 M€) ; Plan Eau outre-mer (5 M€) ;
 - l'écocontribution des chasseurs pour la biodiversité (8,9 M€) ;
- ◆ la gestion directe par l'OFB de projets relatifs à l'eau et la biodiversité en outre-mer, soit 27,8 M€ ;
- ◆ des crédits d'intervention relevant d'autres missions (13,3 M€).

³⁰ Par exemple, la délivrance et les examens du permis de chasser ont généré 1,6 M€ en 2021.

³¹ En 2019 est retenue la somme des dépenses de l'agence française de biodiversité (AFB) et de l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS).

Tableau 21 : Dépenses d'intervention de l'Office français de la biodiversité (2020-2022)

Dépenses d'intervention	2020	2021	2022
Parcs naturels nationaux	66,5	67,5	69,7
Plan Ecophyto II+	36,9	33,9	37,0
Dispositifs Outre-mer	20,5	27,8	23,0
Écocontribution	5,4	8,9	9,7
Stratégies, soutien aux acteurs, mobilisation citoyenne	16,0	16,2	21,6
Connaissance, données, diffusions, observations, recherche	31,7	31,2	40,5
Parcs naturels marins	3,9	5,0	-
Autres	12,2	13,3	11,4
Total hors France relance	193,4	203,7	212,9
Plan France relance	-	12,0	35,0
Total	193,4	215,7	247,8

Source : OFB, comptes financiers 2020-2021, budget initial 2022 ; mission.

Dans le cadre du plan de relance, l'OFB a programmé 85 M€ de dépenses (cf. tableau 22). L'OFB est parvenu à exécuter la majorité de cette programmation, même si les données des comptes financiers (12,0 M€ de CP en 2021, 35,0 en 2022) restent inférieures à la programmation (21,9 M€ et 37,5 M€), soit une exécution de 79,1 %.

Tableau 22 : Programmation des crédits du plan de relance confiés à l'OFB en M€ (2021-2023)

(en M€)	2021		2022		2023		Total
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	
Restauration écologique	14,4	4,7	4,6	9,2	-	5,2	19,0
Aires protégées	9,5	3,2	9,5	9,5	-	6,3	19,0
Plan Eau outre-mer	40,1	14,1	6,9	18,8	-	14,1	47,0
Dépenses	64,0	21,9	21,0	37,5	-	25,6	85,0

Source : OFB, budget initial 2022.

2.2.2. Les agences de l'eau financent la biodiversité aquatique et la restauration des milieux à hauteur de 254,7 M€ en 2021 mais n'ont pas encore étendu leur périmètre d'intervention à la biodiversité terrestre

Les agences de l'eau³² mettent en œuvre une politique d'intervention territorialisée en fonction des bassins versants et au profit du grand cycle de l'eau et de la biodiversité. Elles agissent dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)³³ qu'elles coordonnent, en lien avec les services de l'État. En Outre-mer, des offices de l'eau remplissent des missions similaires mais ne sont pas en charge des sujets de biodiversité non aquatique³⁴.

Les contrats d'objectifs et de performance des agences de l'eau, signés en mars 2020 pour la période 2019-2024, prévoient le renforcement du partenariat avec les autres opérateurs, notamment l'OFB, pour accroître l'efficacité collective.

³² Instituées par la loi sur l'eau de 1964 (articles L. 213-8 à L. 213-8-4 du code de l'environnement), elles sont aujourd'hui au nombre de six : Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-Garonne, Loire-Bretagne, Seine-Normandie, Artois-Picardie, Rhin-Meuse.

³³ Documents de planification de la politique de l'eau à l'échelle du bassin versant sur 6 ans.

³⁴ En métropole, les agences peuvent agir sur les deux champs (eau et biodiversité), les organes d'association des parties prenantes ne sont toutefois pas fusionnés pour la définition de la stratégie : les comités de bassin traitent de la mise en œuvre des SDAGE alors que les comités régionaux de la biodiversité traitent de la stratégie régionale de biodiversité (SRB). En Outre-mer, les comités de l'eau et de la biodiversité traitent des deux sujets, mais les offices restent limités au sujet liés à l'eau.

Les dépenses d'intervention des agences de l'eau ont été réorientées vers le grand cycle de l'eau et la biodiversité. Les agences réalisent à titre principal le financement de projets, dans le cadre financier pluriannuel de leur programme d'intervention, adopté par le conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin, et dans le respect de la lettre de cadrage ministérielle et du plafond de dépenses défini en loi de finances (2 077 M€ d'AE en 2021).

Les agences de l'eau sont financées par des « redevances » assises sur la pollution et les prélèvements de l'eau, qui sont des taxes affectées (cf. annexe III). Le plafond de ces taxes est fixé à 2 197,6 M€ en 2021 par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 modifié (cf. tableau 23), pour un total de plus de 13,0 Md€ sur six ans. Au-delà de ce plafond, les recettes encaissées sont reversées au budget général de l'État. Le budget vert cote favorable à la biodiversité l'ensemble de ces taxes affectées alors même qu'une partie d'entre elles financent le petit cycle de l'eau.

Tableau 23 : Recettes des redevances affectées aux agences de l'eau en M€ (2019-2024)

Recette	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond des redevances affectées aux agences de l'eau	2 264,0	2 185,0	2 156,6	2 197,6	2 197,6

Source : Jaune « Agences de l'eau » annexé au PLF 2022.

La mission a procédé à l'identification des dépenses précises pouvant participer directement ou non aux politiques de biodiversité. Les 11^{èmes} programmes d'intervention des agences couvrent la période 2019-2024 et comptent « la lutte contre l'érosion de la biodiversité » parmi leurs cinq priorités. Dans le prolongement de la loi de reconquête de la biodiversité de 2016 et des Assises de l'eau de 2018 et 2019, les programmes d'intervention sont réorientés en faveur du grand cycle de l'eau et la préservation des milieux aquatiques, de la biodiversité et des milieux marins. Les dépenses d'intervention du domaine 3 « Mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité » représentent ainsi 772,5 M€ en 2021 (cf. tableau 24).

Tableau 24 : Dépenses des 11^{èmes} programmes d'intervention (2019-2024, en CP et M€)

Postes budgétaires	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
0 - Dépenses propres des agences de l'eau	157,4	157,4	200,3	166,6	166,0	167,8	1 015,5
1 - Actions de connaissance, de planification et de gouvernance	130,7	133,4	149,8	153,4	154,8	154,3	876,4
2 - Mesures générales de gestion de l'eau (eau potable et assainissement)	671,5	676,7	703,5	662,9	646,9	635,0	3 996,5
3 - Mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité	650,0	693,3	772,5	812,3	803,4	792,1	4 523,6
<i>dont 24 - Restauration et gestion des milieux, habitats et écosystèmes</i>	228,9	220,1	247,9	254,4	257,0	250,2	1 458,5
<i>dont 18 - Lutte contre les pollutions d'origine agricole</i>	187,7	247,6	221,4	198,8	180,8	167,2	1 203,5
Autres ³⁵	500,0	527,0	636,4	519,1	463,4	410,0	3 055,9
<i>dont contribution à l'OFB</i>	280,7	331,9	341,2	303,5	303,7	303,8	1 864,3
<i>dont contribution à l'EPMP</i>	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	4,9
Total crédits de paiement	2 109,6	2 187,8	2 462,5	2 314,3	2 234,5	2 159,2	13 467,9
Domaine 3 / total	30,8%	31,7%	31,4%	35,1%	36,0%	36,7%	33,6%
Ligne 24 / total	10,9%	10,1%	10,1%	11,0%	11,5%	11,6%	10,8%

Source : Jaune « Agences de l'eau » annexé au PLF 2022 ; CP exécution 2019-2020, prévision 2021, projection 2022-2023.

³⁵ Y compris plan de relance.

Annexe I

Toutefois, la mission ne retient dans son périmètre que certaines dépenses (cf. tableau 25) :

- ♦ au sein des politiques de biodiversité (périmètre 1), les dépenses de la ligne 24 spécifiquement dédiée à la biodiversité et à la restauration des écosystèmes (247,9 M€ en 2021) ;
- ♦ au sein des politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2), les dépenses de la ligne 18 relative à la lutte contre les pollutions d'origine agricole (221,4 M€ en 2021). Ces dépenses viennent notamment financer les paiements pour service environnementaux (PSE) agricoles ;
- ♦ toujours en lien avec la biodiversité, les actions de désimperméabilisation des sols artificialisés du domaine public et privé, qui sont portées par la ligne 16 relative à la gestion des eaux pluviales (86,7 M€ en 2021).

Par ailleurs, la mission a retenu une fraction des dépenses transversales des agences (lignes 29, 31, 32 et 34) correspondant à la part des dépenses favorables identifiées par la mission dans le total des dépenses des agences (soit 23 %). Au total, ces montants transversaux représentaient 13,6 M€ en 2021.

Dans le cadre du plan de relance, les agences de l'eau ont géré en outre une enveloppe de 10 M€ sur 2021-2023 au titre des actions de restauration écologique. Ces crédits ont été placés en dehors du plafond pluriannuel d'autorisations d'engagement des agences et s'ajoutent aux interventions des agences prévues au titre des 11^{èmes} programmes. Ces montants ont déjà été comptabilisés dans les dépenses favorables de l'État au titre du plan de relance.

Tableau 25 : Dépenses des agences de l'eau favorables à la biodiversité en 2021 (en M€)

Dépenses des agences de l'eau	1 - Politiques de biodiversité	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Total
Ligne 24 (biodiversité)	247,9	-	247,9
Ligne 18 (pollutions agricoles)	-	221,4	221,4
Fraction de la ligne 16 (désimperméabilisation)	-	86,7	86,7
Fraction des dépenses transversales	6,8	6,8	13,6
Total	254,7	314,9	569,6

Source : Jaune « Agences de l'eau » annexé au PLF 2022 ; CP exécution 2019-2020, prévision 2021, projection 2022-2023.

Au total, les dépenses des agences favorables à la biodiversité notamment aquatique (569,6 M€), représentent 23,1 % des dépenses des agences en 2021. La nature des projets financés par les agences montre qu'elles ne se sont pas encore saisies de la compétence que leur conférerait la loi de reconquête de la biodiversité de 2016³⁶. En effet, les projets en faveur de la biodiversité terrestre financés par les agences restent peu nombreux, cantonnés aux enjeux de désimperméabilisation des villes, de gestion de l'eau par le secteur agricole (soutien à l'agriculture biologique, plantation de haies, restauration de bocages, etc.) ou encore d'interfaces entre les trames vertes et bleues (trame turquoise).

2.2.3. Les dépenses du conservatoire du littoral représentent 58,4 M€ en 2021

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)³⁷ agit en faveur de la préservation du littoral national en acquérant et gérant des espaces naturels. Il maintient et restaure ces espaces en bon état et prévient la construction foncière.

³⁶ Article 29 de la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

³⁷ Articles L. 322-1 à L. 322-15 du code de l'environnement, sur le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Annexe I

Il dispose de 60,7 M€ de recettes en 2021, qui se composent à 63 % de taxes affectées (cf. annexe III) mais reste dépendant de subventions de nombreux financeurs partenaires (28,7 %) et de ressources propres pour le dixième restant :

- ◆ **38,1 M€ de produit de taxes affectées (62,8 %) :**
 - 37,5 M€ de droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), montant plafonné à 38,5 M€ en loi de finances ;
 - 0,6 M€ de taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés ;
- ◆ **17,4 M€ de subventions de partenaires (28,7 %) :**
 - de manière exceptionnelle, 7,9 M€ de l'État comprenant une fraction des 15,4 M€ dédiés au littoral dans la sous-action « Restauration écologique » du plan de relance ;
 - 4,4 M€ des collectivités territoriales, dont près de la moitié (1,9 M€) des régions ;
 - 3,8 M€ d'organismes publics dont 3,4 M€ provenant des agences de l'eau ;
 - 0,9 M€ de financements européens ;
 - 0,5 M€ de mécénat ;
- ◆ **5,2 M€ de ressources propres, dons, legs et revenus du domaine (8,5 %)**, composés pour moitié en 2021 de deux cessions de biens.

Les dépenses du conservatoire du littoral, de 58,4 M€ en 2021, sont composées aux deux tiers de dépenses d'investissement (cf. tableau 26). Les dépenses se composent de missions du propriétaire (travaux sur terrains et sur bâtiments) et d'interventions foncières qui représentent entre 80 % et 90 % des dépenses du conservatoire. L'année 2021 connaît une hausse importante des travaux, en raison des crédits supplémentaires affectés dans le cadre du plan de relance³⁸.

Tableau 26 : Dépenses du conservatoire du littoral par destination en M€ (2019-2021)

Crédits de paiement	2019	2020	2021	Répartition 2021
Missions de propriétaire	23,9	23,9	31,8	54,5 %
Interventions foncières	20,8	20,5	20,3	34,8 %
Diffusion - Valorisation	1,4	1,3	1,4	2,4 %
Pilotage et support	5,0	4,6	4,9	8,4 %
Total	51,1	50,3	58,4	100,0 %
<i>dont investissement</i>	<i>33,1</i>	<i>31,6</i>	<i>39,2</i>	<i>67,1 %</i>

Source : Conservatoire du littoral, comptes financiers 2019-2021.

³⁸ Ces crédits France Relance (7,9 M€ en 2021) ont été retirés des dépenses favorables attribuées à l'État pour éviter les doubles comptes (cf. tableau 9).

2.3. Les collectivités territoriales sont un acteur important des politiques de biodiversité, avec une dépense de 915,7 M€ en 2021, principalement concentrée sur les aires protégées et les espaces naturels sensibles

Le montant des dépenses des collectivités territoriales en faveur de la biodiversité peut être approché par l'analyse des balances comptables publiques par destination, fournies par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour chaque niveau de collectivité. Si elle permet d'inclure l'ensemble des niveaux de collectivités, cette méthode se heurte aux limites tenant à la qualité et l'exhaustivité des comptes publics par destination, particulièrement dans les plus petites collectivités :

- ◆ il existe ainsi des imputations comptables considérées comme contestables par le service des collectivités locales à la DGFIP comme par la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;
- ◆ les inscriptions de dépenses de personnel sont rarement ventilées par fonction et généralement imputées dans une fonction unique (« administration générale »), alors que la politique de biodiversité repose pour une part importante sur la mobilisation des ressources humaines.

De plus, les initiatives en matière de budget vert restent trop fragiles et parcellaires pour être exploitées à ce stade (cf. 1.1.3.2).

Proposition n° 1 : Améliorer la transparence et la fiabilité de l'information comptable des collectivités territoriales sur leurs dépenses environnementales et notamment de biodiversité :

- ◆ affiner la comptabilité fonctionnelle des collectivités sur les dépenses environnementales ;
- ◆ encourager l'élaboration et le partage d'un référentiel commun aux exercices de budget vert des collectivités territoriales.

Au total, la synthèse des dépenses des collectivités territoriales en matière de biodiversité, dans son périmètre restreint au patrimoine naturel (périmètre 1), montre qu'elles représentent 915,7 M€ en 2021, en tenant compte pour les régions des données majorées issues de l'observatoire des politiques régionales (186,8 M€). Dans son périmètre élargi, couvrant les dépenses de patrimoine naturel mais aussi des politiques en lien avec la biodiversité (grand cycle de l'eau, lutte contre les pollutions des milieux), les dépenses favorables des collectivités atteignent 1,3 Md€ en 2021 (cf. tableau 27).

Tableau 27 : Synthèse des dépenses des collectivités en matière de biodiversité en M€ (2021)

Échelon	Périmètre restreint (patrimoine naturel)	Périmètre élargi (patrimoine, grand cycle, pollutions)	Source
Région	186,8	198,7	Observatoire des politiques régionales (données 2020)
Département	432,4	432,4	DGFIP, balance des comptes publics
Bloc communal	296,5	689,5	
Total	915,7	1 320,7	N.A.

Source : mission.

Au total, le bloc communal fournit l'essentiel de l'effort en dépense (cf. tableau 28). Sur le seul périmètre des politiques de biodiversité, les départements représentent près de la moitié des financements (432,4 M€). Malgré leur chef de filât en matière de biodiversité, les financements des régions restent minoritaires.

Tableau 28 : Répartition des dépenses des collectivités territoriales en 2021 (en M€)

Échelon	1 - Politiques de biodiversité	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Total
Région	186,8	11,9	198,7
Département	432,4	-	432,4
Bloc communal	296,5	393,1	689,6
Total	915,7	405	1 320,7

Source : mission.

2.3.1. Les dépenses de biodiversité des régions (186,8 M€ en 2021) et des départements (432,4 M€) financent principalement les aires protégées et les espaces naturels sensibles

2.3.1.1. Les dépenses des régions directement en faveur de la biodiversité, évaluées à 186,8 M€ en 2020, seraient consacrées pour moitié aux aires protégées

Depuis 2014, les régions sont cheffes de file en matière de biodiversité³⁹, notamment à travers les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)⁴⁰ qui doivent définir des objectifs de préservation et de restauration de la biodiversité, les stratégies régionales de biodiversité (SRB) ou encore l'action des agences régionales de biodiversité (ARB) depuis la loi de 2016⁴¹. La région est également à l'initiative de la création d'aires protégées (parcs naturels régionaux-PNR et réserves naturelles régionales -RNR) ou responsable de leur suivi (Natura 2000)⁴².

L'outre-mer présente des spécificités en matière de compétences et d'organisation des politiques de biodiversité⁴³, notamment les collectivités d'outre-mer (COM) qui disposent d'une compétence totalement décentralisée en matière d'environnement pour certaines (Polynésie, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy) ou d'une possibilité d'adaptation du droit national aux caractéristiques et contraintes particulières des collectivités concernées pour d'autres (Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin). Les COM peuvent toutefois bénéficier d'aides financières de l'Union européenne (cf. 2.4.2).

Les dépenses de biodiversité des régions peuvent être appréhendées en sommant deux catégories de dépenses :

- ◆ les dépenses liées au patrimoine naturel et la biodiversité ;
- ◆ les dépenses liées au grand cycle de l'eau.

L'analyse des comptes de la biodiversité et de la gestion de l'eau des balances comptables met en évidence une dépense de 125,5 M€ en 2021 pour le patrimoine naturel et 120,3 M€ pour la politique de l'eau, soit 245,8 M€ (cf. tableau 29).

³⁹ Article L. 1111-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴⁰ Ce schéma régional concerne les régions métropolitaines hors Corse et Ile-de-France. Dans les autres régions, d'autres schémas existent : schéma d'aménagement régional (SAR) pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion ; schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) en Île-de-France ; plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC) en Corse.

⁴¹ En 2022, 9 agences régionales de la biodiversité (ARB) ont été créées, 6 sont en processus partenarial engagé (accord-cadre, préfiguration) et 2 sont en processus émergent.

⁴² Transfert au 1^{er} janvier 2023 de la compétence d'animation des zones Natura 2000 par la loi 3DS.

⁴³ Le décret n° 2017-401 du 27 mars 2017 relatif à la gouvernance de l'eau et de la biodiversité dans les départements d'outre-mer a consolidé un certain nombre de ces spécificités.

Annexe I

Tableau 29 : Dépenses des régions en faveur de la biodiversité et de l'eau⁴⁴ (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021 (en %)
Biodiversité, patrimoine naturel	120,1	109,6	115,5	121,6	120,9	125,5	+ 4,5 %
Politique de l'eau	103,1	94,6	93,0	74,8	95,2	120,3	+ 16,6 %
Total	223,2	204,2	208,4	196,4	216,1	245,8	+ 10,1 %

Source : Balances comptables DGFIP 2016-2020, calculs Pôle science des données de l'IGF.

Au total, les dépenses sont en augmentation de 10,1 % sur la période 2016-2021. Cependant, les dépenses liées au patrimoine naturel augmentent moins rapidement (+ 4,5 %) que celles liées à l'eau (+16,6%).

Les régions consacrent des niveaux très variables de dépenses à la biodiversité (cf. tableau 30). En ne conservant que le compte 76 « Patrimoine naturel » de la nomenclature M71, les dépenses en faveur du patrimoine naturel apparaissent concentrées sur quatre régions représentant trois quarts des dépenses : 36,8 M€ en Île-de-France, 20,7 M€ en Auvergne-Rhône-Alpes, 10,1 M€ en Grand-Est et 9,1 M€ en Provence-Alpes-Côte d'Azur. Les dépenses totales finançant le patrimoine naturel varient d'un facteur dix entre les régions métropolitaines consacrant les budgets les plus faibles (Bretagne, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val de Loire) et l'Île-de-France, et d'un facteur trois avec le Grand-Est.

Rapportées au produit intérieur brut (PIB), les dépenses des régions varient d'un facteur de un à trois. Les niveaux de dépenses rapportés aux surfaces d'aires protégées présentes dans la région sont également divers, variant de 1,0 M€ par million d'hectares (Mha) d'aire protégée en Nouvelle-Aquitaine à 7,2 M€ par Mha en région Grand-Est.

Tableau 30 : Dépenses de patrimoine naturel de certaines régions en 2020

Région	Dépenses de patrimoine naturel (DPN) en 2020 (en M€)	Surface aires protégées (AP) (en Mha)	Ratio DPN/AP	Ratio DPN/PIB régional 2018 ⁴⁵
Île-de-France	36,8	0,4	92,1	50,7
Auvergne-Rhône-Alpes	20,7	3,6	5,7	75,8
Grand Est	10,1	1,4	7,2	62,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,1	7,8	1,2	54,9
Pays de la Loire (2018) ⁴⁶	6,6	1,8	3,7	56,3
Occitanie	4,6	3,6	1,3	26,6
Normandie	4,4	0,8	5,5	46,4
Hauts-de-France	3,9	0,8	4,8	23,2
Centre-Val de Loire	3,7	0,6	6,1	49,3
Nouvelle-Aquitaine	3,6	3,5	1,0	20,5
Bretagne	3,5	1,7	2,0	29,4
Guadeloupe	0,7	2,1	0,3	74,5
Total	107,7	28,1	3,8	47,7

Source : Balances comptables DGFIP 2016-2020, calculs pôle sciences des données de l'IGF ; rapport IGF-CGEDD sur les aires protégées sur la base de données Patrinat, 2022 ; fiche INSEE sur le poids économique des régions.

⁴⁴ Les données de la région Pays de la Loire ne sont pas disponibles pour 2019 et 2020. La ligne 76 « patrimoine naturel » s'élevait à 6,5 M€ en moyenne sur les trois exercices précédents.

⁴⁵ Montant des dépenses de patrimoine naturel (compte 833) des régions, divisé par le PIB régional 2018, multiplié par 1 000 000.

⁴⁶ Dernières données disponibles pour la région Pays de la Loire. Ces 6,6 M€ expliquent l'écart avec le tableau 29.

Annexe I

Par ailleurs, l'enquête de l'observatoire des politiques régionales identifie 198,7 M€ de dépenses en faveur de la biodiversité, montant que la mission retient dans ses évaluations (cf. tableau 31). L'essentiel de ces dépenses sont des dépenses directes de biodiversité, à l'exception du soutien aux dispositifs agricoles et entreprises (11,9 M€ en 2020) qui peuvent toutefois être considérées comme des politiques en lien avec la biodiversité (périmètre 2).

Tableau 31 : Dépenses régionales en faveur des politiques de biodiversité (2019-2020)

Catégories	2019		2020		2019-2020 (en %)
	En M€	En %	En M€	En %	
Appui aux parcs naturels régionaux (PNR)	67,8	36 %	71,4	36 %	+5 %
Appui aux acteurs de la biodiversité, notamment associations (hors observatoire) (connaissance, animation, programmes régionaux, etc.)	48,9	26 %	57,5	29 %	+18 %
Dispositifs pour les collectivités ⁴⁷	30,2	16 %	33,7	17 %	+12 %
Dispositifs agricoles (MAEC ⁴⁸ , agro foresterie)	15,1	8 %	11,9	6 %	-21 %
Appui aux réserves naturelles régionales (RNR)	7,5	4 %	9,9	5 %	+31 %
Agence régionale de la biodiversité	9,4	5 %	6,0	3 %	-37 %
Autres dépenses régionales en faveur de la biodiversité	3,8	2 %	4,0	2 %	+5 %
Observatoire de la biodiversité	-	0 %	2,0	1 %	N.A.
Stratégie régionale de biodiversité	5,7	3 %	2,0	1 %	-65 %
Dispositifs entreprises (entreprises et biodiversité)	0,3	0 %	0,3	0 %	0 %
Total	188,7	100 %	198,7	100 %	+5 %

Source : Enquête 2020 sur la transition écologique de l'observatoire des politiques régionales, décembre 2020.

Selon l'observatoire, les dépenses des régions représentent (cf. graphique 1) :

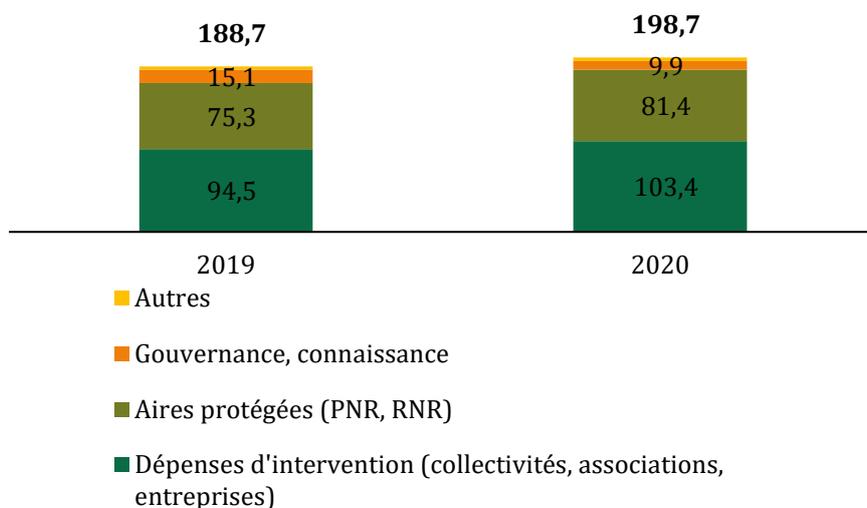
- ◆ pour 50 %, des aides à des acteurs de la biodiversité (associations, collectivités) ;
- ◆ pour 40 %, des dépenses directes pour les aires protégées : appui aux parcs naturels régionaux (71,4 M€ soit 36 %) et aux réserves naturelles régionales (9,9 M€ soit 5 %).

⁴⁷ Trame verte et bleue, stratégie locale, travaux, dispositif Territoires engagés pour la nature (TEN), contrats nature, « Une naissance, un arbre », etc.

⁴⁸ Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC).

Annexe I

Graphique 1 : Dépenses régionales en faveur de la biodiversité en M€ (2019-2020)



Source : Enquête 2020 sur la transition écologique de l'observatoire des politiques régionales, décembre 2020.

Les dépenses des régions peuvent être abondées de crédits État dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER, cf. tableau 32). Les montants alloués dans ce cadre s'élèvent à 30,4 M€ en 2020 et à 24,0 M€ en 2021. Les crédits CPER du programme 113 concernent pour 70,0 % les aires protégées (trame verte et bleue, autres espaces protégés, zones Natura 2000).

Tableau 32 : Crédits de paiement du P113 alloués dans le cadre des CPER (2018-2021, en M€)

Dépenses	2018	2019	2020	2021	Répartition 2021 (en %)
Trame verte et bleue et autres espaces protégés	13,9	11,8	13,0	11,1	46,3 %
Natura 2000	7,0	7,4	8,8	6,4	26,7 %
Connaissance biodiversité	5,9	5,7	7,1	5,4	22,5 %
Sites, paysages et publicité	0,5	0,4	0,7	0,6	2,5 %
Espaces marins	0,8	0,5	0,5	0,3	1,3 %
Eau	0,1	0,5	0,2	0,2	0,8 %
Total	28,2	26,2	30,4	24,0	100,0 %

Source : Extractions Chorus de l'exécution du programme 113 de 2018 à 2021 ; PLF 2022 ; mission.

Les deux sources de données sur les dépenses de biodiversité des régions donnent des résultats différents. La nomenclature comptable par destination des régions, ainsi que la faible fiabilité et exhaustivité des informations disponibles, ne permettent pas un suivi précis des dépenses favorables à la biodiversité. La mission retient donc le chiffrage de l'observatoire des politiques régionales, soit 198,7 M€ en 2020.

2.3.1.2. Les dépenses des départements sont estimées à 432,4 M€ en 2021 et destinées principalement au financement des espaces naturels sensibles

En matière de biodiversité, le département est compétent à titre principal pour définir et gérer les espaces naturels sensibles⁴⁹. Le niveau de dépense en faveur de la biodiversité des départements est estimé à 432,4 M€ en 2021.

⁴⁹ Articles L. 1421 à 13 du code de l'urbanisme.

Annexe I

La mission s'est appuyée sur les comptes 738 « *Autres actions en faveur du patrimoine naturel* » des balances comptables des départements selon la nomenclature M52 et « *Préservation du patrimoine naturel, risques technologiques* » selon la M57⁵⁰ (cf. tableau 33).

Tableau 33 : Dépenses des départements en faveur du patrimoine naturel en M€ (2016-2021)

Domaines	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Autres actions en faveur du milieu naturel	341,6	351,1	359,4	369,5	390,1	401,1	+ 17,4%
Préservation du patrimoine naturel, risques technologiques	-	-	-	2,7	7,6	31,3	N.A.
Total	341,6	351,1	359,4	372,2	397,7	432,4	+ 26,6%

Source : Balances comptables DGFIP 2016 2021 ; mission.

Pour financer leur politique des espaces naturels sensibles, les départements bénéficient d'une part départementale de la taxe d'aménagement (TA) qui ne semble pas entièrement utilisée à cette fin. La part départementale de la TA a permis de fusionner au 1^{er} mars 2012 deux impôts existants, tout en conservant et étendant leur objet :

- ◆ la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) ;
- ◆ la taxe départementale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

Dans la mesure où la seconde représente un produit de 3 M€ de 2016 à 2018⁵¹, il peut être considéré que la quasi-totalité du produit de la part départementale de la TA est affectée :

- ◆ à « *la politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles* » (art. L. 113-8 du code de l'urbanisme) ;
- ◆ aux dépenses qui y concourent et particulièrement l'acquisition, la gestion et l'entretien de différentes catégories de terrains (zones Natura 2000, terrains du CELRL) ainsi que les travaux contribuant à la préservation ou la remise en bon état des continuités écologiques identifiées dans le schéma régional de cohérence écologique.

Le département peut donc utiliser la part départementale de la TA pour financer des opérations de renaturation ou de transformation de délaissés ou de friches en espaces naturels classés sensibles. Le produit de la part départementale de la TA évolue entre 475 M€ et 572 M€ entre 2016 et 2021, soit en moyenne 529 M€ par an. En revanche, la dépense annuelle moyenne au profit de la biodiversité est estimée à 369 M€ (cf. selon le rapport remis au gouvernement en 2019 sur l'emploi de la part départementale de la taxe d'aménagement, « *il reste 300 millions de recettes non employées à ce jour au titre de la politique des espaces naturels sensibles* », sur la période 2001-2015).

tableau 34). Ainsi, entre 2016 et 2021, 30,3 % du produit de la part départementale de la TA, soit 160 M€ par an, ne semble pas utilisé pour des dépenses de biodiversité. En dépit de l'augmentation récente des dépenses de biodiversité des départements (cf. 2.6.3), la part de taxe d'aménagement non utilisée reste à 22,1 % en 2021.

Selon le rapport remis au gouvernement en 2019 sur l'emploi de la part départementale de la taxe d'aménagement, « *il reste 300 millions de recettes non employées à ce jour au titre de la politique des espaces naturels sensibles* », sur la période 2001-2015⁵².

⁵⁰ Les comptes des départements appliquant la nomenclature M57 ont été réintégrés à l'analyse en retenant le périmètre biodiversité et eau, sur la base des comptes 731 « *Actions en matière de gestion des eaux – Politique de l'eau* » et 76 « *Préservation du patrimoine naturel et des risques technologiques* ».

⁵¹ *Évaluation des voies et moyens* annexé au PLF 2018.

⁵² Rapport du gouvernement sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, 2019.

Annexe I

Tableau 34 : Recettes et dépenses des départements en lien avec la biodiversité (2016-2021, en M€)

Dépenses et recettes départementales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne 2016-2021
Dépenses en faveur de la biodiversité ⁵³ (A)	342	351	359	370	390	401	369
Part départementale de la TA (B)	475	543	572	554	515	515	529
Produit de TA non utilisé (C=B-A)	133	192	213	184	125	114	160
Part de la TA non utilisée (C/B)	28,1 %	35,3 %	37,2 %	33,3 %	24,2 %	22,1 %	30,3 %

Sources : Évaluation des voies et moyens 2018-2022 ; balances comptables 2016-2020 ; pôle Sciences des données de l'IGF.

Proposition n° 2 : Mettre en place un suivi spécifique des dépenses des départements au profit de la biodiversité et du montant de la part départementale de la taxe d'aménagement perçue à travers l'insertion d'une section « biodiversité » dans le rapport sur la situation en matière de développement durable⁵⁴. En complément, l'exercice du contrôle de légalité doit vérifier le bon emploi des recettes. Enfin, le co-financement d'actions de biodiversité avec les départements pourrait être conditionné à la vérification du bon emploi des recettes fléchées.

2.3.2. Les dépenses directes de biodiversité du bloc communal sont moins bien connues, mais peuvent être estimées à 296,5 M€ en 2021

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) disposent d'une compétence d'aménagement de l'espace⁵⁵. En matière de gestion du grand cycle de l'eau, les EPCI disposent également de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI)⁵⁶ et peuvent intervenir, dans ce cadre, en faveur de la biodiversité et de la préservation du milieu naturel.

En l'absence d'étude spécifique sur les dépenses des communes et EPCI, la mission a adopté l'approche par les balances comptables par destination. Les comptes retenus sont :

- ◆ dans la M14, les compte 833 « *Préservation du milieu naturel* », 831 « *Aménagement des eaux* », 832 « *Actions spécifiques de lutte contre la pollution* » ;
- ◆ dans la M57, les comptes 76 « *Préservation du patrimoine naturel, risques technologiques* », 731 « *Politique de l'eau* » et 734 « *Eaux pluviales* ».

Pour le bloc communal, les données sont disponibles uniquement pour les communes de plus de 3 500 habitants. Par ailleurs, pour un certain nombre de ces communes, les dépenses sont renseignées au niveau de la fonction agrégée « *Aménagement et services urbains, environnement* » sans qu'il soit possible de connaître la part des dépenses allouées à la protection de la biodiversité. Enfin, la fiabilité de la comptabilité des communes par destination est sujette à caution.

Proposition n° 3 : Pour les communes de plus de 50 000 habitants, mettre en place un suivi spécifique des dépenses au profit de la biodiversité à travers l'insertion d'une section dédiée dans le rapport sur la situation en matière de développement durable⁵⁷.

⁵³ Dans ce tableau, seules les données de la nomenclature M52 sont retenues.

⁵⁴ Article L.3311-2 du CGCT.

⁵⁵ Article L. 1111-9 du CGCT.

⁵⁶ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation de la République (loi NOTRe).

⁵⁷ Article L2311-1-1 du CGCT.

Sous ces réserves, les dépenses de biodiversité et de patrimoine naturel du bloc communal, soit les politiques de biodiversité selon la typologie retenue par la mission, s'élèvent à 296,5 M€ en 2021 (cf. tableau 35).

Tableau 35 : Dépenses du bloc communal en faveur de la biodiversité (2016-2021)

Domaine	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Biodiversité, patrimoine naturel	201,9	216,6	250,6	294,3	290,3	296,5	+ 46,8%
Grand cycle de l'eau (aménagement des eaux, eaux pluviales)	222,6	245,7	289,9	295,6	320,4	352,7	+ 58,4%
Lutte contre la pollution	34,6	38,5	38,3	38,3	34,6	40,4	+ 16,8%
Total	459,0	500,8	578,8	628,2	645,3	689,5	+ 50,2%

Source : Balances comptables DGFIP 2016 2021 ; mission.

Les dépenses relevant des politiques en lien avec la biodiversité, qui couvrent les dépenses du grand cycle de l'eau et de lutte contre les pollutions, sont plus importantes que les dépenses directes, avec respectivement 352,7 M€ et 40,4 M€ en 2021 (cf. tableau 36). D'une manière générale, les EPCI concentrent l'essentiel des dépenses en lien avec la biodiversité au sein du bloc communal (78 %).

Tableau 36 : Dépenses détaillées du bloc communal en faveur de la biodiversité en 2021 (en M€)

Domaine	Comptes	Communes	Groupements à fiscalité propre (GFP)	
Biodiversité	Préservation du milieu naturel	92,4	134,5	226,9
	Préservation du patrimoine naturel, risques technologiques	7,0	62,6	69,5
	Sous-total biodiversité	99,4	197,1	296,5
	Part communes/GFP	33,5%	66,5%	100,0%
Grand cycle de l'eau	Aménagement des eaux	30,2	161,6	191,8
	Eaux pluviales	4,6	125,4	130,0
	Politique de l'eau	1,7	29,1	30,9
	Sous-total grand cycle de l'eau	36,5	316,1	352,7
	Part communes/GFP	10,4%	89,6%	100,0%
Lutte contre la pollution	Actions spécifiques de lutte contre la pollution	15,3	25,1	40,4
Total		151,2	538,3	689,5
Part communes/GFP		22%	78%	100%

Source : Balances comptables DGFIP 2016-2021 ; mission.

Les communes disposent de peu de ressources spécifiques pour financer leurs actions en faveur de la biodiversité. Celles comprenant une aire protégée sur leur territoire bénéficient depuis 2020 d'une dotation de soutien pour la protection de la biodiversité et pour la revalorisation des aménités rurales (ex-dotation Natura 2000)⁵⁸ qui s'élève à 15 M€ pour 2021 (cf. 2.1.2.7).

⁵⁸ La dotation est inscrite au programme 119 « Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements ». L'article 193 de la loi de finances pour 2022 modifie et élargi le périmètre d'éligibilité de la dotation, destinée aux communes dont une part importante du territoire est classée Natura 2000.

2.4. Les financements européens directement en faveur de la biodiversité représentent, en France, 59,7 M€ par an

Afin d'identifier les dépenses de biodiversité issues des fonds européens, la mission a eu recours à différentes méthodes :

- ◆ l'examen des projets effectivement soutenus et rattachables à la biodiversité en utilisant différentes bases de données (Commission européenne, agence nationale de la cohésion des territoires, ministères concernés). Les projets ont été retenus sur la période 2014-2020 et peuvent contenir des opérations encore comptabilisées en 2021 ou 2022 ;
- ◆ l'examen des maquettes de financement avec l'utilisation de quotes-parts reflétant les dépenses favorables à la biodiversité (PAC).

Au total, les fonds européens cofinancent des projets relatifs à la préservation et la restauration de la biodiversité pour un montant de 59,7 M€ par an, issus du fonds européen de développement régional (FEDER), du FEAMP et des programmes Life, Best et Horizon (cf. tableau 37). L'essentiel des financements intervient sur le périmètre des politiques en lien avec la biodiversité (986,3 M€) du fait notamment des crédits de la PAC.

Tableau 37 : Financements des fonds européens dédiés à la biodiversité (2014-2020, en M€)

Fonds européens	1 - Politiques de biodiversité	2 - Politiques en lien avec la biodiversité	Total	Part
Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	-	711,7	711,7	68,0 %
Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	-	266,5	266,5	25,5 %
Fonds européen de développement régional (FEDER)	26,3	3,8	30,1	2,9 %
Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)	11,5	4,3	15,8	1,5 %
Programme Life	15,4	-	15,4	1,5 %
Programme BEST	1,1	-	1,1	0,1 %
Horizon	5,4	-	5,4	0,5 %
Total	59,7	986,3	1 046,0	100 %

Source : Commission européenne ; agence nationale de la cohésion des territoires ; extraction des montants 2014-2020 ; mission.

2.4.1. Les fonds Life et Best sont spécialisés dans l'environnement et la biodiversité mais dégagent de faibles financements

2.4.1.1. Le fonds Life se caractérise par taux de retour deux fois plus faible que la moyenne

Le fonds Life est l'instrument financier de la Commission européenne dédié aux enjeux de l'environnement et du climat. Il vise notamment à protéger et restaurer l'environnement et à inverser la perte de biodiversité.

La mission a procédé à un recensement des différents projets en lien avec la biodiversité financés au titre du fonds Life (cf. tableau 38). Au total, la mission a relevé 107,5 M€ sur la période, au profit notamment des aires protégées (41,7 M€) ou encore du milieu marin (19,2 M€). Chaque année, cela représente 15,4 M€ en moyenne de financements au profit des politiques de biodiversité (périmètre 1).

Annexe I

Tableau 38 : Montants de financement Life par thématique (2014-2020, en M€)

Thématiques	Aquatique continental	Marin et littoral	Terrestre	Transversal	Total
Aires protégées	18,1	2,3	9,7	11,5	41,7
Milieu marin	-	19,2	-	-	19,2
Communication	-	-	-	15,7	15,7
Restauration (espèces protégées)	-	3,6	9,1	-	12,6
Espèces exotiques envahissantes	5,0	-	1,2	0,3	6,4
Restauration écologique (lutte contre les points noirs)	1,4	-	4,3	-	5,7
Lutte contre les pollutions	-	-	-	5,5	5,5
Autre	-	-	0,8	-	0,8
Total	24,5	25,0	25,1	32,9	107,5
Répartition	22,8 %	23,3 %	23,3 %	30,6 %	100,0 %

Source : Commission européenne, base de données des projets Life 2014-2020 ; mission.

En matière de bénéficiaires, le fonds Life finance essentiellement des opérateurs locaux gestionnaires d'aires protégées (45,4 %, cf. tableau 39). Viennent ensuite à part quasi égale les collectivités territoriales (19,3 %) et les opérateurs de l'État (18,4 %).

Tableau 39 : Montants de financement Life par catégorie de bénéficiaire en M€ (2014-2020)

Bénéficiaire	Montant total	Financement Life	Part du financement Life
Opérateur local ⁵⁹	80,4	48,9	45,4 %
Collectivités territoriales	34,5	20,7	19,3 %
Opérateur national	34,9	19,8	18,4 %
Association, ONG	16,7	11,2	10,4 %
État	7,3	4,9	4,6 %
Université - Recherche	3,4	2,1	1,9 %
Total	177,2	107,5	100,0 %

Source : Commission européenne, base de données des projets Life 2014-2020 ; mission.

La France présente un taux de retour sur le fonds Life inférieur à celui d'autres fonds européens. La part française des versements du fonds Life (tous projets confondus) représente 5,9 % des versements de l'Union européenne de 2014 à 2020, alors que cette part s'élève à 11,4 % pour le FEADER, 8,4 % pour le FEAMP, 16,0 % pour l'ensemble de la deuxième rubrique budgétaire « *Croissance durable : ressources naturelles* ». En moyenne, le taux de retour de la France est de 12,1 % sur l'ensemble des fonds (cf. tableau 40).

Tableau 40 : Part française dans l'attribution de fonds européens (2014-2020)

Fonds	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014-2020
<i>Life France en M€ (A)</i>	14,0	22,2	11,3	18,6	19,0	25,2	21,8	132,2
<i>Life UE28 en M€ (B)</i>	248,9	323,0	288,9	312,6	307,7	339,8	414,2	2 235,0
Part France Life (A/B)	5,6 %	6,9 %	3,9 %	6,0 %	6,2 %	7,4 %	5,3 %	5,9 %
Part France FEADER	7,2 %	7,2 %	5,9 %	16,0 %	13,6 %	15,3 %	13,9 %	11,4 %
Part France FEAMP	4,7 %	7,4 %	5,7 %	10,6 %	14,1 %	7,1 %	10,4 %	8,4 %
Part France rubrique 2 « <i>Croissance durable</i> » ⁶⁰	15,5 %	16,0 %	13,4 %	16,8 %	16,9 %	16,7 %	16,5 %	16,0 %
Part France fonds (total)	10,4 %	11,1 %	18,8 %	12,1 %	11,5 %	11,2 %	10,8 %	12,1 %

Source : Direction du budget, fichier des dépenses et recettes de l'UE par État, 2000-2020 ; mission.

⁵⁹ Dont parcs naturels régionaux (PNR), conservatoires d'espaces naturels (CEN).

⁶⁰ La rubrique 2 « *Croissance durable : ressources naturelles* » du budget de l'Union européenne rassemble les deux piliers de la politique agricole commune (FEAGA) et FEADER), le FEAMP, le fonds Life.

Annexe I

Cette situation perdure voire s'aggrave légèrement depuis le cadre financier pluriannuel 2007-2013, durant lequel le taux de retour du fonds Life était de 6,1 % contre 11,7 % pour l'ensemble des fonds (cf. tableau 41). Ces données sont à rapprocher de la clé de contribution française au budget de l'Union européenne, de 17,5 % en 2022.

Tableau 41 : Part française dans l'attribution des financements Life (2007-2020)

Fonds	2007-2013	2014-2020
Life - France	83,6	132,2
Life - UE27-UE28	1 366,9	2 235,0
Life - Part France	6,1 %	5,9 %
Tous fonds - Part France	11,7%	12,1%

Source : Commission européenne, base de données des fonds attribués à chaque État membre 2000-2020 ; mission.

Le faible taux de retour sur le fonds Life peut s'expliquer par plusieurs facteurs, communs aux différents fonds européens, difficilement compatibles avec la taille des opérateurs locaux de la biodiversité :

- ◆ la complexité et le formalisme du montage des dossiers européens, mobilisant des effectifs et des compétences difficiles à acquérir dans de petites structures ;
- ◆ les contrôles nombreux et les conditions de financement restrictives, entraînant des risques de non-remboursement des montants de financement prévus et des pertes nettes⁶¹ ;
- ◆ les tensions sur la trésorerie pour les opérateurs locaux, contraints d'avancer les fonds qui sont remboursés *a posteriori*.

2.4.1.2. Le fonds Best, dédié à la biodiversité en outre-mer, ne représente qu'un montant très faible, éclaté entre les différentes collectivités

Le fonds Best est un programme volontaire pour la biodiversité et les services écosystémiques dans les territoires européens d'outre-mer. Il s'agit d'un fonds dédié à la conservation de la biodiversité et à l'utilisation durable des services écosystémiques dans les régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

Au total, sur la période 2014-2020, les financements Best ont représenté 6,5 M€ au profit des DROM-COM français (cf. tableau 42), soit 1,1 M€ par an en moyenne. L'essentiel des financements concerne la Nouvelle-Calédonie (19,6 %) et la Polynésie française (17,7 %).

⁶¹ Le conservatoire d'espaces naturels d'Occitanie évoque un ordre de grandeur de pertes nettes de 10 % sur les projets Life, consécutifs à des contrôles nombreux, sur des montants de financement faibles.

Tableau 42 : Montant de financement Best par collectivité bénéficiaire (2014-2020)

DROM-COM ⁶²	Montant UE (en K€)	Répartition (en %)
Nouvelle-Calédonie	1 268,7	19,6 %
Polynésie	1 142,6	17,7 %
Bénéficiaires multiples	892,9	13,8 %
Îles éparses	753,9	11,6 %
Guyane	484,7	7,5 %
Martinique	390,5	6,0 %
La Réunion	385,8	6,0 %
Mayotte	326,3	5,0 %
Wallis-et-Futuna	303,7	4,7 %
Saint-Barthélemy	194,5	3,0 %
Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)	174,0	2,7 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	80,1	1,2 %
Guadeloupe	73,3	1,1 %
Total	6 470,9	100,0 %

Source : Commission européenne, base de données des projets BEST 2014-2020 ; mission.

Les bénéficiaires du fonds Best sont essentiellement des associations de protection de la nature, loin devant les acteurs publics (cf. tableau 43).

Tableau 43 : Montant de financement Best par catégorie de bénéficiaire (2014-2020, en K€)

Bénéficiaire	Montant UE
Association	4 222,3
Opérateur régional	725,7
Opérateur national	463,6
Collectivité territoriale	386,6
Université - Recherche	369,6
État	243,8
Association, ONG	59,3
Total	6 470,9
Total par an (2014-2020)	1 078,5

Source : Commission européenne, base de données des projets BEST 2014-2020 ; mission.

2.4.2. Les principaux financements européens en lien avec la biodiversité proviennent de la politique agricole commune (PAC) et des fonds structurels

2.4.2.1. En matière de PAC, un nombre limité d'interventions peuvent être considérées comme favorables à la biodiversité

Aa sein de la PAC, la Commission européenne valorise certaines dépenses en lien avec la biodiversité, que la Cour des comptes européenne considère surestimées⁶³ :

- ◆ parmi les paiements directs du premier pilier, à l'échelle de l'UE, 5,9 Md€ de contribution à la biodiversité en 2019 sur les 43,2 Md€ au total (13,6 %) soit 40 % des dépenses de verdissement et des dépenses relatives à la conditionnalité ;

⁶² Départements d'outre-mer (DOM) et collectivités d'outre-mer (COM).

⁶³ Cour des comptes européennes, rapport spécial 13/2020 : « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 2020.

Annexe I

- ◆ parmi les versements de développement rural du second pilier, à l'échelle de l'UE, 4,4 Md€ sur les 14,7 Md€ (soit 30 %) :
 - 100 % des dépenses de la priorité « Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes; hors montants destinés aux zones soumises à des contraintes naturelles » ;
 - 40 % des dépenses du domaine prioritaire « Conservation et séquestration du carbone ».

En France, sur le premier pilier, la mission considère que 10,3 % des montants accordés par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA) permettent de financer des activités compatibles avec la préservation de la biodiversité. En effet, le versement du paiement de base (44 % du 1^{er} pilier) et du paiement vert (30 %) intégrant un critère surfacique⁶⁴, la mission prend en compte les dépenses du 1^{er} pilier finançant l'agriculture biologique qui représente environ 10,3 % de la surface agricole utile française⁶⁵. Sur la période 2014-2020, cela représente en moyenne 711,7 M€ par an sur les 6 910 M€ versés annuellement à la France. La mission n'a pas retenu l'ensemble des paiements verts (30 % des montants) dans la mesure où le lien avec la biodiversité et avec les changements de pratiques agricoles n'a pu être directement identifié.

Concernant le FEADER, les dépenses les plus favorables se rattachent en premier lieu aux MAEC. Ces dernières prévoient une rémunération visant à compenser les surcoûts et manques à gagner du fait d'un maintien ou d'un changement vers des pratiques vertueuses. Plusieurs catégories de MAEC existent : des MAEC répondant à une logique de système (à l'échelle de l'exploitation entière), des MAEC répondant à un enjeu écologique localisé et des MAEC répondant à un objectif de préservation de certaines ressources génétiques menacées, animales ou végétales.

À ce titre, la mission a retenu certaines MAEC en lien avec la préservation de la biodiversité. Au total, la mission estime que 66 % des MAEC entrent dans cette catégorie⁶⁶. Ainsi, le montant annuel moyen des MAEC financées par le FEADER en France étant évalué à 172 M€, les dépenses favorables à la biodiversité représentent chaque année 113,5 M€ (en plus des contreparties nationales, cf. 2.1.2.3). En complément, la mission intègre les financements dédiés à l'agriculture biologique : chaque année, le FEADER finance 153 M€ d'aides à l'agriculture biologique française.

Au total, la part européenne de la PAC représente chaque année 978,2 M€ de dépenses indirectement favorables à la biodiversité, classées par la mission dans le périmètre 2 (cf. tableau 37).

⁶⁴ En l'absence d'évaluation fine des critères d'attribution des paiements couplés (10 % du 1^{er} pilier environ), ces derniers sont également considérés comme favorables pour 10,3 % des montants.

⁶⁵ L'observatoire national du bio (ONAB) recense en 2021 près de 2 776 553 hectares en agriculture biologique soit 10,3 % de la surface agricole française.

⁶⁶ La mission n'a pas retenu, par exemple, les MAEC relatives à l'irrigation ou encore à la gestion des grandes cultures.

2.4.2.2. Le FEDER représente la deuxième source de financements européens en lien avec la biodiversité

Le FEDER vise à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne en corrigeant les déséquilibres entre ses régions. Le cadre financier pluriannuel 2014-2020 allouait 8,4 Md€ à la France, tandis que le cadre 2021-2027 prévoit 9,1 Md€.

Sur la base d'extractions des projets financés à destination de la France dans le cadre du FEDER 2014-2020, la mission a retenu plusieurs catégories de projets en lien avec la biodiversité :

- ◆ l'ensemble des paiements issus :
 - du domaine 85 : protection et amélioration de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte ;
 - du domaine 86 : protection, restauration et utilisation durable des sites Natura 2000 ;
- ◆ certains paiements au titre :
 - du domaine 91 : développement et promotion du potentiel touristique des espaces naturels ;
 - du domaine 87 : mesures d'adaptation au changement climatique, prévention et gestion des risques liés au climat, comme l'érosion, les incendies, les inondations.

La mission aboutit à un montant de financement programmé de 210,5 M€ (cf. tableau 44), soit un montant moyen de 30,1 M€ par an dont 26,3 M€ au titre des politiques de biodiversité (domaines 85 et 86) et 3,8 M€ au titre des politiques en lien avec la biodiversité (domaines 91 et 87). Ce financement couvre en moyenne 41,7 % des dépenses éligibles.

Tableau 44 : Financements FEDER en lien avec la biodiversité (2014-2020, en M€)

Financements	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Montant UE programmé	6,8	29,5	39,5	40,8	35,9	29,0	21,5	7,6	210,5
Total dépenses éligibles	15,8	71,6	104,7	89,4	93,0	69,2	46,1	15,1	504,9
Part de financement UE	42,8 %	41,2 %	37,7 %	45,6 %	38,6 %	41,9 %	46,7 %	50,2 %	41,7 %

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires, extraction des montants FEDER 2014-2020 ; mission.

Les principaux bénéficiaires des financements du FEDER en faveur de la biodiversité sont les collectivités territoriales (67,8 M€ soit 32,2 % des montants reçus sur la période) suivies des gestionnaires d'aires protégées (50,9 M€ soit 24,2 % des montants, cf. tableau 45).

Annexe I

**Tableau 45 : Financements FEDER en lien avec la biodiversité par catégorie de bénéficiaire
(2014-2020, en M€)**

Catégorie de bénéficiaire	Domaine 85	Domaine 91	Domaine 86	Domaine 87	Total	Répartition (en %)
Bloc communal	42,9	7,7	2,0	3,4	56,0	26,6 %
Département	9,5	0,5	1,5	0,1	11,6	5,5 %
Région	0,3	-	-	-	0,3	0,1 %
Collectivités territoriales	52,7	8,1	3,5	3,5	67,8	32,2 %
Conservatoire d'espace naturel	28,4	2,2	0,7	0,3	31,6	15,0 %
Parc naturel régional	11,4	2,2	2,4	0,1	16,1	7,6 %
Parc naturel national	2,3	0,9	-	-	3,2	1,5 %
Réserve naturelle régionale	0,0	-	-	-	0,0	0,0 %
Aires protégées	42,0	5,3	3,2	0,4	50,9	24,2 %
Association / ONG	34,4	1,1	0,9	0,1	36,6	17,4 %
Syndicat mixte	13,6	2,0	1,0	4,0	20,7	9,8 %
Etablissement public territorial	5,8	0,1	1,0	1,5	8,3	3,9 %
Acteurs de la gestion locale	19,4	2,1	2,0	5,5	29,0	13,8 %
Recherche	12,7	-	-	0,2	12,8	6,1 %
Entreprise	4,7	-	-	-	4,7	2,2 %
Agences de l'eau	1,9	-	-	-	1,9	0,9 %
Office national des forêts	1,2	0,1	-	-	1,3	0,6 %
Office français de la biodiversité	0,4	-	0,4	-	0,8	0,4 %
Opérateurs nationaux	3,5	0,1	0,4	-	4,0	1,9 %
Autres opérateurs	4,5	-	0,1	-	4,6	2,2 %
Total général	174,0	16,8	10,0	9,7	210,5	100,0 %
Répartition (en %)	82,7 %	8,0 %	4,7 %	4,6 %	100,0 %	N.A.

Source : Agence nationale de la cohésion des territoires, extraction des montants FEDER 2014-2020 ; pôle sciences des données de l'IGF ; mission.

Légende : Domaine 85 - Protection et amélioration de la biodiversité, protection de la nature et infrastructure verte ; Domaine 91 - Développement et promotion du potentiel touristique des espaces naturels ; Domaine 86 - Protection, restauration et utilisation durable des sites Natura 2000 ; Domaine 87 - Mesures d'adaptation au changement climatique, prévention et gestion des risques liés au climat, comme l'érosion, les incendies, les inondations.

2.4.2.3. Le FEAMP est à l'origine de faibles dépenses favorables à la biodiversité

Le FEAMP intervient dans le cadre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée. Il a représenté, en France, près de 588 M€ de financements sur la période 2014-2020, principalement gérés par le ministère chargé de la pêche et de l'aquaculture.

Sur cette base, la mission a analysé les différents projets retenus dans le cadre du FEAMP. Elle s'est concentrée sur certaines priorités en lien avec la biodiversité, à savoir :

- ◆ « Encourager une aquaculture durable, innovante et compétitive (2) » ;
- ◆ « Encourager la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (3) » ;
- ◆ « Améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale (4) » ;
- ◆ « Encourager la mise en œuvre de la politique maritime intégrée (6) ».

L'examen des différents projets a conduit la mission à retenir trois grandes catégories représentant un total de 110,8 M€ sur la période (cf. tableau 46) :

- ◆ les projets en lien direct avec les questions de préservation de la biodiversité et des ressources, qui représentent 58,9 M€ au total ;
- ◆ les projets en lien avec la police et le contrôle des pêches, pour 21,4 M€ sur la période ;
- ◆ les projets en lien indirect avec les questions de biodiversité, essentiellement tournés vers la collecte de données, qui représentent 30,4 M€.

Tableau 46 : Financements FEAMP en lien avec la biodiversité par catégorie de bénéficiaire (2014-2020, en M€)

Priorités thématiques	Projet retenu	Projet avec impact partiel	Police de la pêche	Total 2014-2020
Encourager la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (3)	54,7	27,6	21,4	103,7
Encourager la mise en œuvre de la politique maritime intégrée (6)	3,6	0,2	-	3,7
Encourager une aquaculture durable, innovante et compétitive (2)	0,1	2,2	-	2,2
Améliorer l'emploi et renforcer la cohésion territoriale (4)	0,5	0,5	-	1,0
Non précisé	-	0,1	-	0,1
Total	58,9	30,4	21,4	110,8

Source : Liste des bénéficiaires du FEAMP 2014-2020 ; mission.

La mission propose de retenir les deux premières catégories au titre des politiques de biodiversité (périmètre 1), à l'image du périmètre retenu sur le budget de l'État (cf. 2.1.2.4).

Par ailleurs, sur la base d'une autre nomenclature des dépenses, la DGAMPA considère les postes de dépense suivants comme étant en lien avec la biodiversité sur la période 2014-2020 :

- ◆ en lien direct avec la biodiversité :
 - les dépenses de protection et de restauration de la biodiversité et des écosystèmes marins (8,5 M€) ;
 - les dépenses de la politique maritime intégrée sur la protection du milieu marin (3,8 M€) ;
 - les dépenses d'innovation liées à la conservation des ressources biologiques de la mer (7,8 M€) ;
- ◆ en lien plus indirect avec la biodiversité :
 - les dépenses relatives à la collecte des données (85 M€) ;
 - les dépenses relatives aux partenariats entre scientifiques et pêcheurs (6,7 M€).

Au total, selon la DGAMPA, 111,8 M€ sont en lien avec la biodiversité sur la période 2014-2020 soit 19 % des financements. Les ordres de grandeur sont proches de ceux retenus par la mission.

2.4.3. Le fonds Horizon finance peu de dépenses en lien avec la biodiversité

Le programme Horizon 2020 (2014-2020) finance des actions en matière de recherche et d'innovation et s'articule autour de trois grandes priorités : l'excellence scientifique, la primauté industrielle et les défis sociétaux. Il a été doté de 79 Md€ sur la période et est géré au niveau communautaire.

Avec la DGRI, la mission a recensé 51 projets du programme Horizon 2020 en lien avec les enjeux de biodiversité et impliquant des équipes françaises⁶⁷. Les financements européens correspondants représentent ainsi 38 M€ dont 22 M€ à destination des organismes de recherche et d'enseignement supérieur. Au total, le fonds Horizon représenterait en moyenne 5,4 M€ par an de financements accordés aux projets français de recherche en lien avec la biodiversité. Ces dépenses de connaissances sont classées dans le périmètre 1 (cf. tableau 37). D'une manière générale, le taux de retour de la France sur Horizon 2020 est estimé à 9,8 % soit légèrement inférieur au taux de retour moyen (12,1 %).

⁶⁷ Le recensement a été effectué sur la base du mot-clé « *biodiversity* » saisi dans les bases de données disponibles. Une exploitation du thesaurus biodiversité de l'INIST pourrait conduire à un nombre plus élevé de projets recensés.

2.5. Alors que l'outre-mer concentre 90 % de la biodiversité française, les dépenses publiques identifiables sont inférieures à 100 M€ soit moins de 4 % des crédits des politiques de biodiversité

Le financement public de la biodiversité en outre-mer est faible, bien que les territoires ultramarins concentrent d'importantes ressources de biodiversité. L'essentiel de la biodiversité française se trouve dans les territoires d'outre-mer qui concentrent 90 % des espèces recensées. La France dispose ainsi du deuxième espace maritime mondial⁶⁸ et accueille 10 % des récifs coralliens de la planète. Pour autant, le financement public en direction de ces territoires identifiable avec précision atteint 91,9 M€ en 2021, soit 4 % des financements relevés sur les politiques de biodiversité.

Le financement direct de l'État et de ses opérateurs s'élève à 47,2 M€ en 2021. Il se décompose de la manière suivante :

- ◆ 27,8 M€ pour les interventions récurrentes de l'OFB en 2021 :
 - 22,2 M€ au titre de la solidarité inter-bassins :
 - subventions d'investissement en faveur des projets d'infrastructures d'eau et d'assainissement ;
 - soutien à la surveillance quantitative et qualitative des eaux ;
 - soutien aux actions de connaissance ;
 - 5,6 M€ au titre des autres actions :
 - soutien à des projets de préservation et de restauration ;
 - partenariats avec des collectivités territoriales ;
 - mise en œuvre des stratégies nationales en outre-mer ;
- ◆ 1,6 M€ pour le programme 123 « Conditions de vie en outre-mer » en 2021 :
- ◆ 5,4 M€ pour le programme 162 « intervention de l'État dans les territoires » (PITE) :
 - 3,8 M€ pour le volet territorial du plan national d'action chlordécone en Martinique et Guadeloupe ;
 - 1,6 M€ pour l'axe « Territoires résilients » du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane ;
- ◆ 12,4 M€ en 2021 au titre du Plan Eau outre-mer du plan de relance, gérés par l'OFB (34,1 M€ prévus sur 2021-2022).

L'outre-mer fait également l'objet d'une niche fiscale portant exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties, en faveur de certains terrains situés dans le cœur d'un parc national sis dans un département d'outre-mer (article 1395 F du code général des impôts). Elle est cependant d'un montant trop faible pour être chiffrée dans les documents budgétaires.

Les dépenses de biodiversité des collectivités territoriales en outre-mer sont imparfaitement connues mais représentent au minimum 41,0 M€ par an, dont 6,9 M€ sur le périmètre de la biodiversité, le reste sur le périmètre élargi de l'eau et la lutte contre les pollutions. Les balances des comptes publics par destination font état d'une dépense de 41,0 M€ en 2021, concentrée sur l'échelon régional et pour 28,3 M€ en Guadeloupe et 9,7 M€ pour la Martinique. Cependant, l'interruption de séries de données et les divergences importantes entre collectivités ne permettent pas de considérer ces données comme exhaustives.

⁶⁸ La zone économique exclusive (ZEE) de la France dépasse les 10 186 000 km².

Enfin, le financement européen de la biodiversité dans les outre-mer est d'un faible montant (3,7 M€). La mission n'est en mesure d'identifier que les dépenses suivantes, qui excluent celles relevant de la PAC :

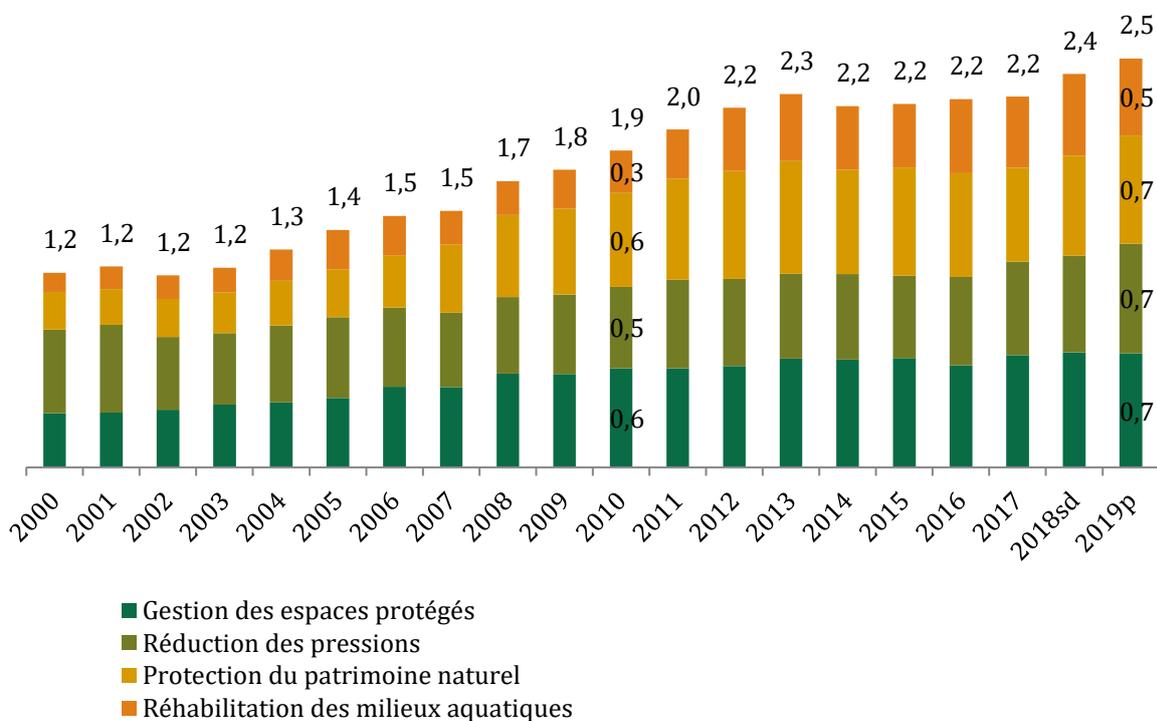
- ◆ les projets financés par le FEDER dans les territoires d'outre-mer représentent 13,4 M€ de dépenses sur 2014-2020, soit 1,9 M€ par an ;
- ◆ le fonds Best représente 6,4 M€ sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020, soit 1,1 M€ par an (cf. 2.4.1.2) ;
- ◆ les projets financés par le FEAMP représentent 4,7 M€ sur la période, dont 3,6 M€ de mesures relatives à la police environnementale, soit 0,7 M€ par an.

2.6. Après une période de stagnation (2012-2018), les dépenses publiques en faveur de la biodiversité ont récemment été renforcées, notamment sous l'effet du plan de relance

2.6.1. La dépense nationale en faveur de la biodiversité est restée stable entre 2012 et 2018

Après une hausse entre 2000 et 2012, la dépense nationale en faveur de la biodiversité a stagné entre 2012 et 2018. Les séries longues en matière de dépenses de biodiversité sont limitées à certaines sources, notamment celles du SDES (cf. 1.1.2). Ces dernières montrent qu'entre 2000 et 2018, la dépense nationale en faveur de la biodiversité a été multipliée par deux, de 1,2 Md€ à 2,4 Md€ (cf. graphique 2).

Graphique 2 : Évolution par domaines de la dépense de protection de la biodiversité et des paysages en Md€ courants (2000-2019)



Source : SDES, Bilan environnemental de la France, mars 2022 sur données du compte satellite de l'environnement 2021.

Annexe I

Couvrant majoritairement la gestion des espaces protégés⁶⁹ et la réduction des pressions dans les secteurs industriel, agricole et des transports de 2000 à 2007, les dépenses de biodiversité augmentent ensuite de manière plus dynamique dans le domaine de la protection du patrimoine naturel⁷⁰, puis à partir de 2012, sur la réhabilitation des milieux aquatiques, notamment dans le cadre de la directive cadre sur l'eau.

Toutefois, deux périodes peuvent être identifiées au sein de ces évolutions :

- ◆ une période de hausse continue des dépenses entre 2003 et 2012 (+ 83,3 % soit 6,2 % par an en moyenne), qui coïncide avec la période de la première stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) ;
- ◆ une période de stabilité de la dépense entre 2013 et 2018, la dépense augmentant de 5,7 % sur la période soit 0,7 % par an en moyenne. Cette hausse est inférieure à celle de la dépense publique (1,9 % par an en valeur sur la période) et équivalente à l'inflation (0,7 % par an en moyenne, cf. tableau 47). Cette période correspond à la mise en œuvre de la deuxième SNB.

Tableau 47 : Dépense nationale en faveur de la biodiversité et inflation (2013-2018)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Hausse annuelle moyenne (en %)
Dépense nationale de protection de la biodiversité (en Md€)	2,3	2,2	2,2	2,2	2,2	2,4	+ 0,7
Inflation (en %)	0,9	0,5	0,0	0,2	1,0	1,8	+ 0,7

Source : Comptes de l'environnement ; Insee.

Entre 2013 et 2018, la contribution des financeurs de la biodiversité a peu évolué (cf. tableau 48). La hausse est plus marquée pour les dépenses privées (+ 11,8 %) que pour les dépenses publiques (+ 4,0 %). La dépense portée par l'État (hors agences de l'eau) a elle légèrement diminué (-1,3 %).

Tableau 48 : Évolution de la contribution des acteurs dans le financement des actions en faveur de la biodiversité et des paysages (2013-2018, en M€ courants)

Acteurs	2013	2018	Évolution 2013-2018 (en %)
Agences de l'eau et collectivités locales	1 330	1 353	+ 1,8 %
Entreprises	405	450	+ 11,1 %
État	356	351	- 1,3 %
Union européenne	95	149	+ 57,0 %
Ménages	69	80	+ 16,4 %
Sous-total dépenses publiques	1 781	1 853	+ 4,0 %
Sous-total dépenses privées	474	530	+ 11,8 %
Total	2 254	2 383	+ 5,7 %

Source : SDES, Bilan environnemental de la France, mars 2022, sur données du compte satellite de l'environnement 2021.

⁶⁹ Selon la stratégie nationale des aires protégées (janvier 2021), une aire protégée est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés ». La méthodologie des comptes de l'environnement définit cette catégorie comme les dépenses des structures suivantes : les parcs naturels nationaux et régionaux, les aires marines et parcs naturels marins, les réserves naturelles, le réseau Natura 2000, les conservatoires d'espaces naturels, les conservatoire du littoral, les mesures de protection et de défense contre le feu, les études et interventions sur les sites et les paysages, les espaces protégés gérés par les communes, les groupements intercommunaux, les départements et les régions.

⁷⁰ Selon la méthodologie des comptes de l'environnement, la protection du patrimoine naturel recouvre les actions de réintroduction d'espèces, préservation des espèces animales et végétales *in situ*, le contrôle des espèces exotiques envahissantes, la lutte contre le trafic des espèces sauvages menacées d'extinction, la police de l'environnement, les activités des associations de protection de la nature, les indemnités des dégâts provoqués par un animal protégé, les réserves nationales de chasse et de faune sauvage.

2.6.2. Plus récemment, les dépenses de l'État et de ses opérateurs sont en légère augmentation, du fait notamment du plan de relance

Selon la méthodologie du budget vert, les dépenses de l'État favorables à la biodiversité augmentent de 3,6 Md€ (+ 42,3 %) entre 2017 à 2022 (cf. tableau 49). Cependant, cette évolution positive des dépenses favorables est concentrée sur quelques programmes :

- ◆ les dépenses du plan de relance (programme 362), qui ne sont pas récurrentes : 806 M€ en loi de finances initiale (LFI) 2021 et 1,3 Md€ en LFI 2022 selon le budget vert ;
- ◆ les dépenses liées au financement de la biodiversité en direction de l'international (vision élargie des programmes 105, 110 et 209) qui passe de 540 M€ en 2019 à 2,0 Md€ en 2022.

Tableau 49 : Dépenses de l'État⁷¹ avec impact sur la biodiversité en LFI (2017-2022, en M€)

Impact des dépenses sur la biodiversité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022 (en %)
Favorables avec impact controversé	7	7	5	5	7	7	- 12,2 %
Favorables avec impact indirect	2 661	3 593	2 714	3 093	3 761	4 361	+ 63,9 %
Favorables avec impact direct	6 042	6 298	6 263	6 285	7 321	8 029	+ 32,9 %
Total dépenses favorables	8 711	9 898	8 981	9 383	11 089	12 397	+ 42,3 %

Source : Direction du budget, séries pluriannuelles du budget vert, 2022 ; mission.

L'analyse des dépenses de l'État laissant hors du périmètre les programmes précités (plan de relance et actions internationales) montre une légère hausse des dépenses favorables : + 11,3 % sur la période soit 2,2 % par an en moyenne (cf. tableau 50). Cette hausse est plus forte sur les dépenses ayant un impact direct sur la biodiversité (+ 12,6 %). Sur la période 2017-2022, l'inflation a été de 1,2 % par an en moyenne.

Tableau 50 : Dépenses de l'État avec impact sur la biodiversité en LFI hors P105, P110, P209 et P362 (2017-2022, en M€)

Impact des dépenses sur la biodiversité	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022
Favorables avec impact controversé	7	7	5	5	7	7	- 12,2 %
Favorables avec impact indirect	2 055	3 007	2 328	2 337	2 175	2 216	+ 7,8 %
Favorables avec impact direct	5 781	6 003	5 866	5 796	6 126	6 510	+ 12,6 %
Total dépenses favorables	7 844	9 017	8 199	8 138	8 308	8 732	+ 11,3 %
Taux de croissance annuel moyen	-	-	-	-	-	-	2,2 %
Inflation moyenne	-	-	-	-	-	-	1,2 %

Source : Direction du budget, séries pluriannuelles du budget vert, 2022 ; mission.

Sur le périmètre retenu par la mission, les dépenses de l'État (hors dépenses fiscales) sont aussi en hausse entre 2018 et 2021 (+ 57,7 %, cf. tableau 51). Le plan de relance a représenté 331,8 M€ de dépenses supplémentaires en 2021 (cf. 2.1.2.10). Hors plan de relance, les dépenses favorables à la biodiversité connaissent une hausse de 13,4 % soit + 3,2 % par an en moyenne, portée par les dépenses des politiques de biodiversité (+ 22 %). Les dépenses favorables des politiques en lien avec la biodiversité ont eu tendance à diminuer sur la période (- 9 %) du fait notamment d'un recul des dépenses relatives aux MAEC et à l'agriculture biologique.

⁷¹ Les données disponibles sur la série 2017-2022 couvrent le budget général et les taxes affectées, à l'exclusion des dépenses fiscales.

Annexe I

Tableau 51 : Evolution des dépenses favorables à la biodiversité de l'État sur le périmètre de la mission (2018-2021, en M€)

Dépenses favorables de l'État	2018	2019	2020	2021	Evolution (en %)
Dépenses favorables hors dépenses fiscales	748,1	746,1	744,5	1 180,1	+ 57,7 %
Dépenses favorables hors dépenses fiscales et hors plan de relance	748,1	746,1	744,5	848,3	+ 13,4 %
<i>dont politiques de biodiversité</i>	415,0	453,4	478,0	506,5	+ 22 %
<i>dont politiques en lien avec la biodiversité</i>	333,1	292,6	266,5	303,2	- 9 %
<i>Taux de croissance annuel moyen</i>	-	-	-	-	+ 3,2 %
Inflation moyenne	-	-	-	-	1,3 %

Source : Mission.

L'évolution des briques budgétaires du P113 hors dépenses fiscales⁷² (cf. tableau 52 et graphique 3) montre trois postes en augmentation entre 2018 et 2021 :

- ◆ + 52,3 M€ de subventions aux opérateurs, principalement à l'OFB (51,3 M€). La création de l'OFB au 1er janvier 2020 s'est accompagnée du versement d'une SCSP à hauteur de 41,2 M€ en 2020, rehaussée de 10 M€ en 2021⁷³ ;
- ◆ + 22,5 M€ de dépenses de connaissance de la biodiversité ;
- ◆ + 14,8 M€ de dépenses pour la trame verte et bleue et les autres espaces protégés.

Tableau 52 : Évolution des briques budgétaires (hors dépenses fiscales) du P113 (2018-2022, en M€)

Actions et briques	CP 2018	CP 2019	CP 2020	CP 2021	PLF 2022	Répartition 2021
<i>Trame verte et bleue et autres espaces protégés</i>	40,7	41,1	40,9	55,5	N.A.	23,1 %
<i>Opérateurs</i>	1,1	0,5	43,1	53,4	N.A.	22,2 %
<i>Connaissance biodiversité</i>	29,9	34,4	35,8	52,4	N.A.	21,7 %
<i>Espaces marins</i>	20,1	23,9	20,4	28,9	N.A.	12,0 %
<i>Natura 2000</i>	27,9	24,3	25,7	25,4	N.A.	10,5 %
<i>Eau</i>	20,9	22,9	18,4	15,4	N.A.	6,4 %
07 - Gestion des milieux et biodiversité	140,5	147,1	184,4	231,0	232,2	96,0 %
01 - Sites, paysages et publicité	5,1	5,1	5,1	4,6	6,5	1,9 %
02 - Logistique et contentieux	5,2	7,2	1,1	5,1	5,6	2,1 %
Total général	150,8	159,4	190,5	240,8	244,4	100,0 %

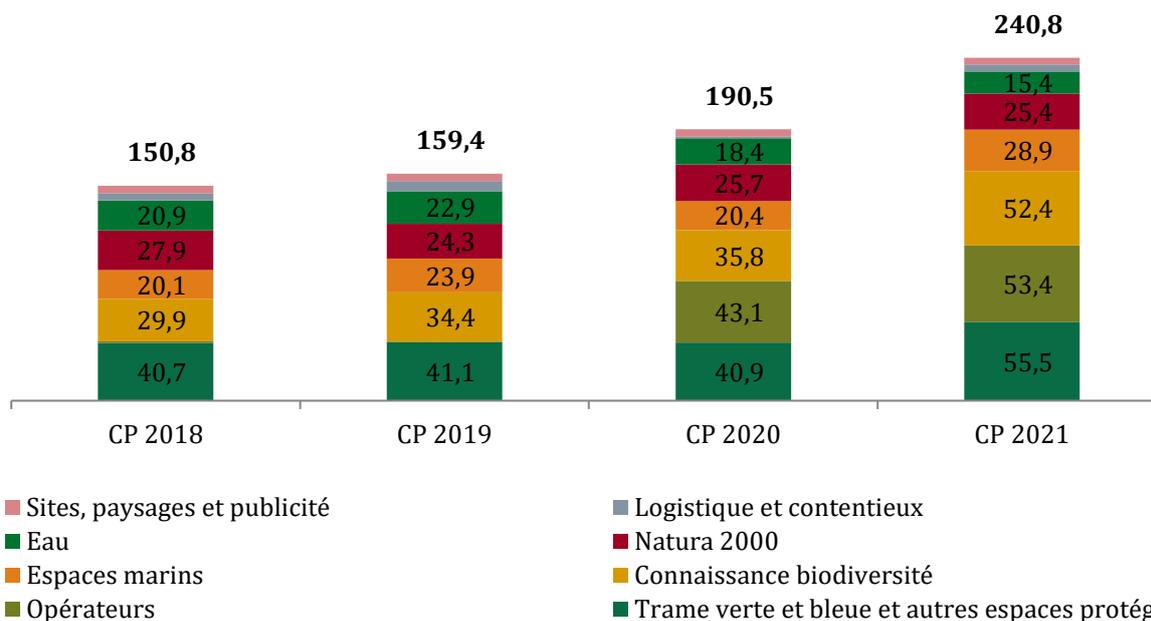
Source : Extractions Chorus de l'exécution du programme 113 de 2018 à 2022 ; PLF 2022 ; mission.

⁷² Pour rappel, les dépenses fiscales du P113 représentaient 9 M€ en 2021.

⁷³ Au titre de l'année 2020, l'OFB a été autorisée à effectuer un prélèvement sur fonds de roulement. Le rééquilibrage des comptes a nécessité une hausse de 10 M€ de la SCSP pour 2021.

Annexe I

Graphique 3 : Évolution des briques budgétaires du programme 113 (2018-2021, en M€)



Source : Extractions Chorus de l'exécution du programme 113 de 2018 à 2021 ; mission.

Les dépenses des opérateurs de l'État sont également en hausse, notamment du fait des interventions de l'OFB (cf. tableau 53). Les dépenses d'intervention des opérateurs ont augmenté de 15,3 % entre 2019 et 2021 (soit 4,9 % par an en moyenne). Hors plan de relance, la hausse reste importante (+ 12,6 % sur la période soit 4,0 % par an en moyenne).

Tableau 53 : Evolution des dépenses des opérateurs (2019-2021, en M€)

Opérateur	2019	2020	2021	2019-2021
Agences de l'eau (dépenses d'intervention)	503,3	554,4	556,0	+ 10,5 %
Office français de la biodiversité (dépenses d'intervention)	165,4	193,4	215,7	+ 30,4 %
Conservatoire du littoral	51,0	50,2	58,4	+ 14,5 %
Total	719,7	798,0	830,1	+ 15,3 %
<i>Taux de croissance annuel moyen</i>	-	-	-	+ 4,9 %
Total hors plan de relance	719,7	798,0	810,2	+ 12,6 %
<i>Taux de croissance annuel moyen</i>	-	-	-	+ 4,0 %
Inflation moyenne	-	-	-	+ 1,1 %

Source : Jaune budgétaire « Agences de l'eau » 2022 ; comptes financiers 2019 à 2021 de l'OFB et du CELRL ; mission.

Les dépenses de l'OFB sont en forte hausse sur la période 2019-2021 : + 30,4 % pour les seules dépenses d'intervention. Cette hausse s'explique en partie par les crédits France Relance qui ont représenté 12 M€ de CP en 2021.

De la même manière, les dépenses d'intervention en lien avec la biodiversité recensées chez les agences de l'eau, qui ne comportent pas de crédits relance, sont en augmentation sur la période 2019-2021 (+ 10,5 %). Cette hausse est cohérente avec l'orientation donnée aux 11^{èmes} programmes : dans le prolongement de la loi de reconquête de la biodiversité de 2016 et des Assises de l'eau de 2018 et 2019, les programmes d'interventions ont été réorientés en faveur de la préservation des milieux aquatiques, de la biodiversité et des milieux marins. Les dépenses d'intervention du domaine 3 « Mesures territoriales de gestion de l'eau et de la biodiversité » augmentent effectivement de 650,0 M€ en 2019 à 792,1 M€ en 2024, soit une hausse de 21,9 % (cf. tableau 24). Les dépenses de la ligne 24, spécifiquement dédiée à la biodiversité et à la restauration des écosystèmes, connaissent une augmentation plus modeste de 228,9 en 2019 à 250,2 M€ en 2024 (+ 9,3 %).

Annexe I

Enfin, le conservatoire du littoral a vu ses dépenses augmenter de 14,5 % sur la période 2019-2021, essentiellement du fait des crédits France Relance (7,9 M€ en 2021).

Toutefois, sur le champ des politiques de biodiversité, une baisse des effectifs de l'État et de ses opérateurs est à noter depuis 2018. Sur la période 2018-2021, les effectifs du ministère chargé de l'environnement affectés à la politique de l'eau et de la biodiversité ont eu tendance à diminuer (cf. tableau 54) : de 3 689 ETPT prévus en LFI 2018, les effectifs annoncés en LFI 2022 atteignent 3 428 ETPT soit une baisse de 261 ETPT (- 7 %).

Les services déconcentrés sont concernés par la baisse des effectifs sur le champ de la biodiversité. En effet, la comparaison des données issues de SALSA entre 2016⁷⁴ et 2020 montrent une diminution de 756 à 709 ETPT (- 47 ETPT soit - 6 %) déclarés sur les seules activités en lien avec la biodiversité en quatre ans.

Tableau 54 : Effectifs du ministère chargé de l'environnement arrêtés en loi de finances initiale (en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « <i>Politique de l'eau et de la biodiversité</i> »	3 689	3 622	3 571	3 485	3 428

Source : Rapport fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2022 (annexe 15).

Concernant les effectifs des opérateurs de la biodiversité, une baisse est également constatée (cf. tableau 55) :

- ◆ au total, les opérateurs rattachés au programme 113 ont connu une baisse de 127 ETP entre 2018 et 2022 (- 2,4 %) ;
- ◆ les pertes d'effectifs se concentrent sur les agences de l'eau⁷⁵ (- 123 ETPT soit - 7,6 %) et sur l'OFB (-55 ETPT soit - 2,0 %).

En 2022, la tendance à la baisse a été inversée avec soit des hausses d'effectifs (+ 5 ETPT pour l'OFB) soit un maintien du plafond (agences de l'eau, conservatoire du littoral).

Tableau 55 : Effectifs des opérateurs de la biodiversité arrêtés en loi de finances initiale (en ETPT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
Agences de l'eau	1 620	1 576	1 536	1 497	1 497	- 7,6 %
OFB	2 698	2 659	2 659	2 638	2 643	- 2,0 %
Conservatoire du littoral	140	140	140	140	140	-
Total opérateurs rattachés au P113⁷⁶	5 258	5 180	5 145	5 086	5 131	- 2,4 %

Source : Rapport fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF 2022 (annexe 15).

⁷⁴ Données issues du rapport IGF-CGEDD relatif à l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, 2018.

⁷⁵ La mission estime que 23 % effectifs (soit 344 ETPT en 2022) sont dédiés aux questions de biodiversité (cf. 2.2.2).

⁷⁶ Sont inclus les effectifs des parcs nationaux et de l'EPMP.

2.6.3. Les collectivités territoriales affichent également une hausse des dépenses depuis 2018

Entre 2018 et 2021, sur le périmètre restreint retenu par la mission, les dépenses relatives au patrimoine naturel sont en augmentation de 17,8 % soit une hausse annuelle moyenne de 4,2 % (cf. tableau 56).

Tableau 56 : Dépenses relatives au patrimoine naturel des collectivités territoriales (2016-2021, en M€)

Échelon	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Régions ⁷⁷	120,1	109,6	115,5	121,6	120,9	125,5	+ 8,7 %
Départements	341,6	351,1	359,4	372,2	397,7	432,4	+ 20,3 %
Bloc communal	201,9	216,6	250,6	294,3	290,3	296,5	+ 18,3 %
Total	663,6	677,3	725,5	788,1	808,9	854,4	+ 17,8 %

Source : Balances comptables DGFIP 2016 2021 ; mission.

Cette évolution recouvre trois tendances différentes :

- ◆ une croissance faible des dépenses pour l'échelon régional (+ 8,7 %) ;
- ◆ une croissance plus soutenue pour l'échelon départemental (+ 20,3 %) et communal (+ 18,3 %).

Les tendances sont sensiblement les mêmes lorsque l'on regarde le périmètre élargi des dépenses en faveur de biodiversité (cf. tableau 57).

Tableau 57 : Dépenses des politiques de biodiversité et en lien avec la biodiversité des collectivités territoriales (2016-2021, en M€)

Échelon	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Régions	223,2	204,2	208,4	196,4	216,1	245,8	+ 17,9 %
Départements	341,6	351,1	359,4	372,2	397,7	432,4	+ 20,3 %
Bloc communal	459,0	500,8	578,8	628,2	645,3	689,5	+ 19,1 %
Total	1 023,9	1 056,2	1 146,7	1 196,8	1 259,1	1 367,7	+ 19,3 %

Source : Balances comptables DGFIP 2016 2021 ; mission.

⁷⁷ À des fins de comparaison dans le temps, la mission a retenu ici les données fournies par les comptes des collectivités.

2.7. Si les comparaisons internationales restent difficiles à établir, la France semble se situer à un niveau intermédiaire en matière de dépenses favorables à la biodiversité

La mission a saisi le réseau de la direction générale du Trésor afin de conduire des études comparatives en matière de politiques de biodiversité dans sept pays : Royaume-Uni, Allemagne, Danemark, Espagne, Finlande et Pologne.

Cependant, malgré la richesse des données remontées, aucune comparaison des niveaux de dépenses n'a pu être établie du fait de la grande hétérogénéité des périmètres et des définitions retenues dans les différents pays ciblés. À titre d'exemple, certains pays comme le Royaume-Uni semblent intégrer pleinement les aides agricoles dans le champ des politiques de biodiversité : selon le *Joint Nature Conservation Committee*, « les subventions versées aux agriculteurs et aux gestionnaires de terres dans le cadre des programmes agro-environnementaux représentent plus de la moitié (56 % en 2019/2020) des dépenses publiques annuelles en faveur de la biodiversité au Royaume-Uni (soit environ 644 M de livres) ». *A contrario*, l'Allemagne restreint son champ aux dépenses de préservation des espèces et des paysages (543 M€ au niveau fédéral). Le ministère finlandais de l'environnement indique ne pas disposer de vision globale des dépenses en lien avec la biodiversité.

La mission a donc utilisé les données Eurostat renseignées au titre de la dépense nationale de protection de l'environnement (cf. 1.1.2). En 2018, la France se trouvait en deuxième position au sein de l'Union européenne en matière de dépense nationale publique en faveur de la biodiversité (État, opérateurs, collectivités) avec 1 873 M€ (cf. tableau 58 et graphique 4), juste derrière l'Italie (1 966 M€).

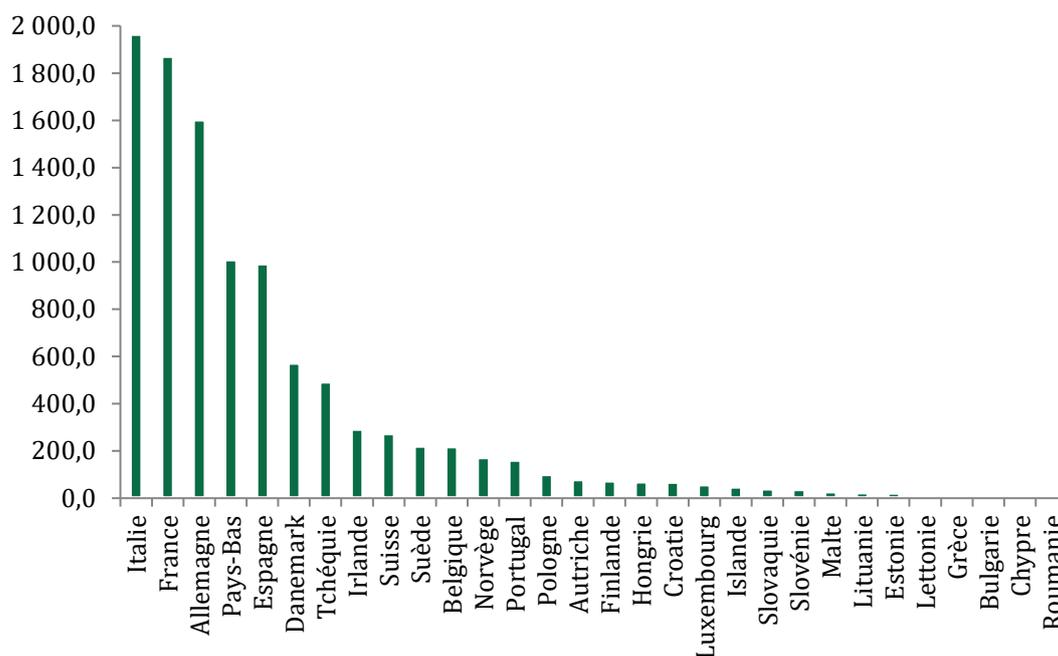
Tableau 58 : Principaux pays européens au regard de la dépense nationale publique de protection de la nature et de la biodiversité en 2018 (en M€)

Pays	Total administrations publiques
Italie	1 966,0
France	1 873,0
Allemagne	1 604,0
Pays-Bas	1 011,0
Espagne	994,0
Danemark	573,8
Tchéquie	493,2
Irlande	292,9
Suisse	273,9
Suède	222,5
Belgique	219,3
Norvège	172,8
Portugal	161,7
Pologne	101,0
Autriche	79,6
Finlande	74,0
Hongrie	70,6
Croatie	68,4
Luxembourg	57,8

Source : Eurostat.

Annexe I

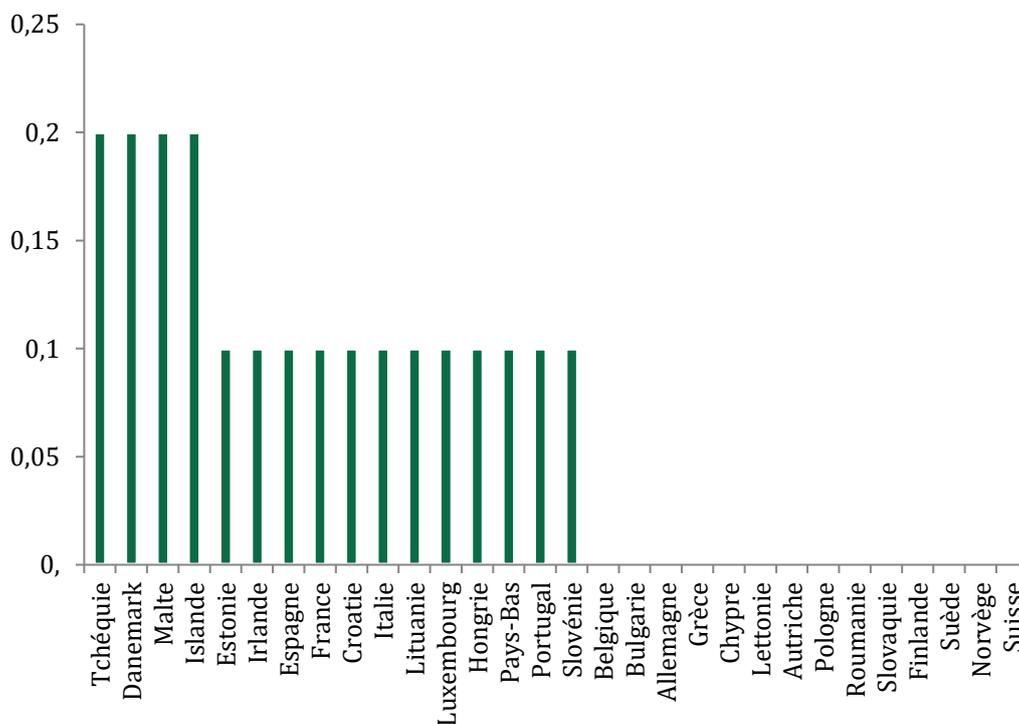
Graphique 4 : Dépense nationale publique de protection de la biodiversité en 2018 (en M€)



Source : Eurostat.

Toutefois, rapportées au PIB, les dépenses publiques françaises (environ 0,1 % du PIB) restent inférieures à celles de pays comme la République tchèque, le Danemark ou l'Islande (0,2 % du PIB). La France se situe ainsi à un niveau intermédiaire au même titre que l'Italie, l'Espagne ou les Pays-Bas (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Dépense nationale publique de protection de la biodiversité en 2018 (en % du PIB)



Source : Eurostat.

3. Les dépenses privées recensées en faveur de la biodiversité sont relativement faibles par rapport aux crédits publics

3.1. Les dépenses directement favorables des entreprises privées sont estimées, au minimum, à 183,1 M€ en 2021

En l'absence de référentiel qualifiant les activités des entreprises⁷⁸, la mission s'est appuyée sur deux sources partielles pour évaluer les dépenses favorables à la biodiversité sur les périmètres retenus :

- ♦ l'enquête Antipol de l'INSEE, qui recense 567,8 M€ de dépenses favorables des entreprises industrielles et du secteur de l'énergie en 2021. Ces dépenses sont concentrées à 75 % sur la lutte contre les pollutions (eaux, sols, bruits) et à 25 % sur les dépenses directes de biodiversité (cf. tableau 59). Ces dernières connaissent une hausse depuis 2018 (+ 18,6 %) ;
- ♦ l'enquête triennale sur les dépenses des sociétés concessionnaires d'autoroutes, qui recense 103,3 M€ de dépenses favorables en 2019 dont 43,1 M€ directement au profit de la biodiversité.

Tableau 59 : Dépenses favorables à la biodiversité des industries en M€ (2018-2021)

Dépenses	2018	2019	2020	2021	2018-2021
Sites, paysages et biodiversité	118,0	155,1	146,8	140,0	+ 18,6 %
Eaux usées	213,9	237,0	211,5	220,8	+ 3,2 %
Sols, eaux souterraines et de surfaces	190,2	186,0	156,8	177,7	- 6,6 %
Bruit et vibration	29,0	31,4	27,8	29,4	+ 1,3 %
Politiques en lien avec la biodiversité	433,1	454,4	396,1	427,9	- 1,2 %
Total	551,1	609,4	542,9	567,8	+ 3,0 %

Source : INSEE, enquête Antipol « Investissements pour protéger l'environnement », traitement CGDD ; mission.

Au total, la mission a recensé un minimum de 183,1 M€ de dépenses en lien direct avec la biodiversité en 2021. Sur le champ élargi aux pollutions, la dépense des entreprises privées atteint 671,1 M€ en 2021. Les comptes de l'environnement recensent sur leur périmètre un montant intermédiaire de 450 M€ en 2018 (cf. 1.1.2).

3.2. Les organisations non gouvernementales et associations œuvrant en faveur de la biodiversité représentent environ 50 M€ de dépenses nettes en 2020

Les données agrégées relatives aux dépenses du secteur associatif en matière de biodiversité ne sont pas connues. Cependant, la somme des produits des neuf principales organisations non gouvernementales (ONG) françaises dédiées à la biodiversité dépasse 74 M€, selon leurs rapports d'activité (cf. tableau 60). Le montant ainsi calculé est cohérent avec les 57,8 M€ recensés sur le registre de transparence de l'Union européenne. Le Fonds mondial pour la nature (WWF France) et la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) disposent chacune en 2020-2021 d'un budget supérieur à 20 M€⁷⁹.

⁷⁸ Prévu par le règlement 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 sur l'établissement d'un cadre visant à favoriser les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088. La taxonomie européenne doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Ce système de *reporting* extra-financier est une classification standardisée des activités économiques contribuant à la réalisation d'objectifs environnementaux (cf. annexe V).

⁷⁹ Les données du comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) à l'échelle nationale ne sont pas disponibles. Selon le rapport d'activité 2021, les dépenses totales de l'UICN s'élèvent à 130,5 millions de francs suisses (CHF), soit 125,8 M€.

Tableau 60 : Budget des principales associations de protection de la biodiversité (2020-2021, en M€)

Association	Rapports d'activité	Année	Registre de transparence	Année
Fonds mondial pour la nature (<i>WWF France</i>)	29,4	2020-2021	29,4	2020-2021
Ligue pour la protection des oiseaux (<i>BirdLife France</i>)	24,8	2021	21,0	2020
Noé	7,3	2021	N.D.	N.A.
France Nature Environnement	4,5	2021	4,0	2020
Planète urgence	2,9	2021	N.D.	N.A.
Association pour la protection des animaux sauvages (ASPAS)	1,7	2020	2,3	2021
Terre & Humanisme	1,5	2020	N.D.	N.A.
Amis de la Terre France	1,2	2021	1,2	2020
Envol vert	0,8	2021	N.D.	N.A.
Total	74,1	N.A.	57,8	N.A.

Source : Rapports d'activité 2020 et 2021 des associations ; extraction du registre de transparence de la Commission européenne au 30 août 2022.

Sur l'échantillon analysé, le financement des ONG est assuré par les contributions de particuliers mais aussi, pour un tiers des recettes, par des subventions publiques. Au total, la part nette des dépenses favorables des principales ONG peut être estimée à 50 M€ en 2020.

Par ailleurs, les comptes de l'environnement valorisent le bénévolat en matière de biodiversité à plus de 3 M€ en 2018.

3.3. Les dépenses de mécénat restent limitées en matière de préservation et de restauration de la biodiversité

Le mécénat environnemental reste peu développé en France, en particulier sur le champ de la biodiversité. La philanthropie française ne témoigne que d'un faible intérêt pour ce type d'action. En l'absence de données exhaustives, plusieurs fédérations du secteur fournissent des indicateurs de ce désintérêt :

- ♦ selon le baromètre du mécénat d'entreprise 2020 de l'Admical-IFOP⁸⁰, seules 13 % des entreprises se sont engagées dans le secteur « *Environnement et biodiversité* » en 2019, soit 7 % des montants totaux engagés. L'engagement est plus fréquent pour les grandes entreprises (27 %) et les entreprises de taille intermédiaire (23 %) que pour les petites et moyennes entreprises (9 %) ;
- ♦ à titre indicatif, en 2021, la Fondation de France (FDF) a distribué 17 M€ de prix, bourses et subventions pour des projets environnementaux, soit 8,6 % des 197 M€ distribués pour toute la FDF⁸¹. Les programmes actifs présentés à la mission comme en lien avec la biodiversité (5 sur 40 en activité) ne concernent pas d'action directe de préservation ou de restauration des milieux (programmes agroforesterie, programmes de recherche participative etc.).

⁸⁰ Association pour le développement du mécénat industriel et commercial (Admical), Groupe Ifop, « *Le mécénat d'entreprise en France* », novembre 2020, étude réalisée sur un panel de 127 entreprises.

⁸¹ La Fondation de France et les 945 fondations qu'elle abrite ont consacré en 2021 plus de 197 millions d'euros à la mise en œuvre et au suivi de 10 654 projets.

Au-delà de la philanthropie, l'engagement des grandes entreprises dans des actions de préservation de la biodiversité est balbutiant. Une étude du Boston Consulting Group (BCG)⁸² analyse les rapports annuels des entreprises du CAC 40 et fait les constats suivants :

- ◆ 48 % mentionnent la mise en œuvre d'une charte avec leurs fournisseurs afin de renforcer les pratiques responsables ;
- ◆ 33 % ont établi une stratégie relative à la préservation et à l'impact positif sur la biodiversité ;
- ◆ 28 % appartiennent à un groupe promouvant la biodiversité ou les questions environnementales ;
- ◆ 25 % ont cité la « préservation de la biodiversité » parmi leurs sujets de préoccupation, mais seules 5 % considèrent que le sujet présente un impact important pour les actionnaires et les parties prenantes.

L'étude constate que le manque d'information peut être un obstacle majeur dans la première approche stratégique des entreprises : 86 % des 29 entreprises sondées indiquent avoir le projet de développer une stratégie de biodiversité dans les deux ans, mais seules 4 % se considèrent bien informées des actions correctrices à entreprendre.

Plus récemment, un sondage BVA réalisé pour le compte de l'IGF⁸³ montre que les entreprises françaises se sentent moins concernées par l'enjeu de biodiversité que par les autres enjeux en lien avec la transition écologique (cf. annexe V).

⁸² BCG, ChangeNow, « *Biodiversity: A major risk and an immediate opportunity for companies* », mai 2021.

⁸³ Sondage BVA réalisé auprès de 501 entreprises pour le compte de l'IGF dans le cadre d'une mission relative à la stratégie nationale bas carbone (SNBC).

Synthèse des propositions de l'annexe I

Proposition n° 1 : Améliorer la transparence et la fiabilité de l'information comptable des collectivités territoriales sur leurs dépenses environnementales et notamment de biodiversité.

Proposition n° 2 : Mettre en place un suivi spécifique des dépenses des départements au profit de la biodiversité et du montant de la part départementale de la taxe d'aménagement perçue à travers l'insertion d'une section « biodiversité » dans le rapport sur la situation en matière de développement durable. En complément, l'exercice du contrôle de légalité doit vérifier le bon emploi des recettes. Enfin, le co-financement d'actions de biodiversité avec les départements pourrait être conditionné à la vérification du bon emploi des recettes fléchées.

Proposition n° 3 : Pour les communes de plus de 50 000 habitants, mettre en place un suivi spécifique des dépenses au profit de la biodiversité à travers l'insertion d'une section dédiée dans le rapport sur la situation en matière de développement durable.

ANNEXE II

Les subventions dommageables à la biodiversité

SOMMAIRE

1. DANS LE CADRE DE SES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX, LA FRANCE A RÉALISÉ PLUSIEURS ÉVALUATIONS DE SES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ.....	1
1.1. Les subventions dommageables renforcent les pressions anthropiques sur la biodiversité.....	1
1.2. La France a réalisé plusieurs inventaires des subventions dommageables à la biodiversité.....	2
2. LA MISSION RETIENT UN MONTANT NON EXHAUSTIF DE 10,2 MD€ DE SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ EN 2022, FINANCÉES PAR L'ÉTAT ET LES FONDS EUROPÉENS.....	6
2.1. Les aides agricoles conduisant à l'intensification des pratiques néfastes représentent 6,7 Md€ en 2022.....	6
2.2. Les aides favorisant l'artificialisation des sols représentent 2,9 Md€ en 2022.....	8
2.2.1. <i>Le soutien à la construction d'infrastructures linéaires de transport représente plus de 1,3 Md€ de dépenses dommageables.....</i>	<i>10</i>
2.2.2. <i>Les dispositifs d'aides à la construction et à l'accession à la propriété dans le secteur du logement représentent un coût de 954,4 M€ en 2022.....</i>	<i>11</i>
2.2.3. <i>Les dépenses fiscales en matière d'aménagement considérées comme favorables à l'artificialisation des sols représentent près de 650 M€ par an.....</i>	<i>13</i>
2.2.4. <i>La mission n'a pas été en mesure d'identifier avec précision la part dommageable des subventions à l'industrie.....</i>	<i>15</i>
2.3. Les dépenses favorisant la surexploitation des ressources naturelles renouvelables sont évaluées au minimum à 732 M€ en 2022.....	15
2.4. Les dépenses encourageant directement l'introduction ou la dissémination d'espèces exotiques envahissantes sont difficiles à estimer.....	16
2.5. Les subventions dommageables au climat représentent près de 8,6 Md€ en 2022 mais ne sont qu'indirectement liées aux enjeux de biodiversité.....	17
2.6. Les subventions incitant au développement des énergies renouvelables ont un effet considéré comme positif sur le climat mais potentiellement défavorable à la biodiversité.....	19
3. LES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, ESTIMÉES À 2,7 MD€, NE SONT PAS CONNUES AVEC PRÉCISION.....	21
4. LA MISSION IDENTIFIE LA RÉDUCTION DES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES COMME LA PRIORITÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE BIODIVERSITÉ.....	23

1. Dans le cadre de ses engagements internationaux, la France a réalisé plusieurs évaluations de ses subventions dommageables à la biodiversité

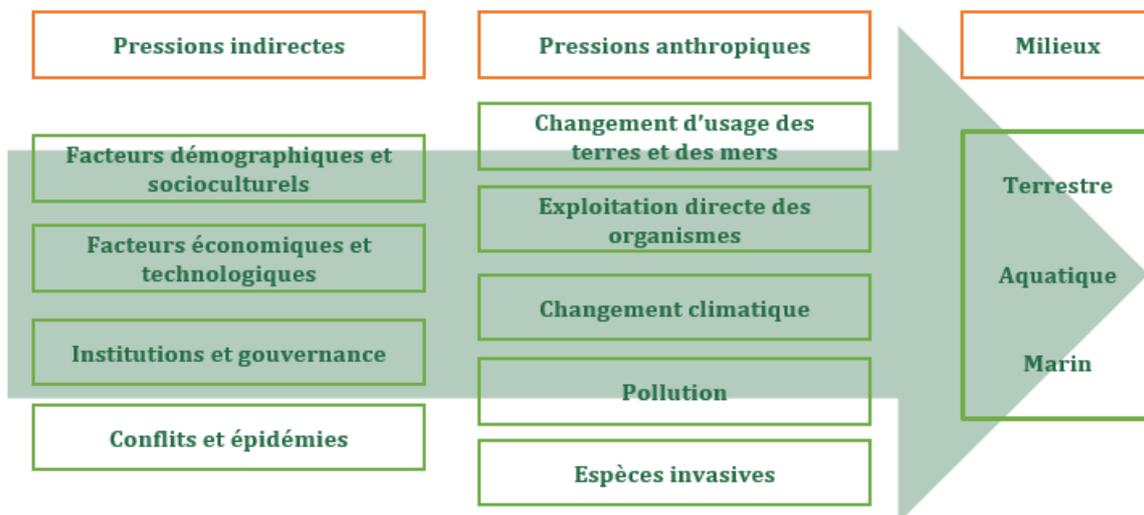
1.1. Les subventions dommageables renforcent les pressions anthropiques sur la biodiversité

Selon la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), la biodiversité subit cinq grandes pressions anthropiques :

- ◆ les changements d'usage des terres (notamment du fait des pratiques agricoles et de l'artificialisation des sols) et des mers, qui a eu l'effet relatif le plus néfaste sur les écosystèmes terrestres et d'eau douce depuis 1970 ;
- ◆ la surexploitation des ressources (collecte, exploitation forestière, chasse et pêche) qui a eu l'incidence relative la plus forte sur les écosystèmes marins depuis 1970 ;
- ◆ le changement climatique ;
- ◆ les pollutions ;
- ◆ les espèces exotiques envahissantes (EEE).

S'ajoutent à ces pressions principales des pressions plus indirectes exercées par des facteurs démographiques et socio-culturels, économiques et technologiques, mais aussi par les instances de gouvernance, les conflits et les épidémies (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Pressions exercées sur la biodiversité



Source : IPBES ; mission.

Certaines dépenses, notamment publiques, peuvent accentuer les pressions exercées sur la biodiversité. À l'échelle mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ évalue à 500 Md\$ par an les dépenses des pouvoirs publics susceptibles de nuire à la biodiversité, soit cinq à six fois plus que les 78 à 91 Md\$ par an de dépenses recensées en sa faveur. L'OCDE inclut dans sa définition les principaux soutiens publics aux secteurs :

- ◆ des énergies fossiles : en 2017, 76 économies développées ont consacré 340 Md\$ aux énergies fossiles ;
- ◆ de l'agriculture : les aides à l'adoption de pratiques culturales qui entraînent une utilisation accrue de pesticides et d'engrais polluants et dont l'éco-conditionnalité n'est pas systématique ;
- ◆ des activités halieutiques ou extractives.

Dans ce cadre, le périmètre des subventions dommageables à la biodiversité peut s'entendre :

- ◆ selon un périmètre extensif qui couvre « à la fois les subventions, les dépenses fiscales, les avantages d'origine réglementaire, la non-application ou l'application partielle de la réglementation ainsi que les subventions implicites », défini par le rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS) de 2012² ;
- ◆ selon un périmètre plus restreint, ne couvrant que les dépenses budgétaires ou fiscales et les taxes affectées finançant une activité aggravant l'une des cinq pressions sur la biodiversité.

La mission retient pour son chiffrage (cf. 2) le périmètre restreint aux interventions mettant en jeu un transfert financier. Elle laisse de côté les subventions implicites et ne traite pas de l'utilisation de la commande publique comme levier de diminution des dépenses dommageables.

1.2. La France a réalisé plusieurs inventaires des subventions dommageables à la biodiversité

La France fait partie des quelques pays ayant mis en place une procédure d'identification de ses subventions dommageables à la biodiversité. Dans sa revue des évaluations nationales des dépenses dommageables à la biodiversité³, l'OCDE constate que, si la plupart des pays d'Europe et d'Amérique du Nord disposent d'au moins un rapport d'évaluation de l'impact environnemental des subventions dommageables, seuls 7 documents sur 22 identifient un impact négatif spécifique à la biodiversité. Pour la France, l'étude cite notamment deux sources, qui identifient spécifiquement l'enjeu de biodiversité :

- ◆ le rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS) de 2012 ;
- ◆ le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, ou budget vert⁴.

La mission se fonde sur ces deux sources pour identifier les dépenses publiques dommageables et documenter leur chiffrage, lorsque l'information est disponible. Ces sources permettent notamment de traiter des dépenses de l'État et de l'Union européenne (cf. 2), celles des collectivités étant plus difficiles à appréhender (cf. 3).

¹ OCDE, « *Aperçu général du financement de la biodiversité à l'échelle mondiale* », avril 2020.

² Centre d'analyse stratégique, « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* », 2012, mission présidée par Guillaume Sainteny.

³ OCDE, « *Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity at national level. A comparative review of existing national level assessments and insights for good practice* », mai 2022. Le rapport analyse 22 documents issus de 11 pays d'Europe et d'Amérique du Nord.

⁴ Voir l'annexe I pour une analyse de la méthodologie du budget vert.

Le rapport du Centre d'analyse stratégique de 2012 dresse un inventaire particulièrement exhaustif mais non chiffré des aides publiques favorisant quatre des cinq pressions sur la biodiversité (hors changement climatique). Le rapport appelait de ses vœux la mise en place d'un budget vert visant à faciliter l'inventaire des aides publiques dommageables à la biodiversité, en le rendant systématique et annuel, quoique sur un périmètre ne tenant pas compte des dépenses des collectivités territoriales ni des financements européens.

Depuis lors, la publication du budget vert de l'État a permis de mieux identifier certaines dépenses dommageables. En 2022, les principales dépenses dommageables à la biodiversité recensées par le budget vert s'élèvent à 4,9 Md€ (cf. tableau 1). L'essentiel de ces dépenses est composé de dépenses du budget général (2,8 Md€) et de dépenses fiscales (1,2 Md€).

Tableau 1 : Répartition des dépenses du PLF 2022 sur l'axe « Biodiversité »

Impact des dépenses sur la biodiversité	Budget général		Taxes affectées		Dépenses fiscales	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
Dépenses favorables (cf. annexe I)	9 641	2,1 %	2 564	13,7 %	444	0,5 %
Sans impact	414 820	91,9 %	15 230	81,4 %	88 143	96,4 %
Défavorables	2 786	0,6 %	920	4,9 %	1 229	1,3 %
Non cotés	24 183	5,4 %	-	0,0 %	1 618	1,8 %
Total	451 429	100,0 %	18 714	100,0 %	91 434	100,0 %

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF 2022 ; mission.

Dans le détail, les dépenses dommageables (cf. tableau 2) sont concentrés à 89,1 % sur la construction d'infrastructures linéaires de transport (3,5 Md€) et sur les dépenses fiscales de soutien à l'accès au logement (part dite « artificialisante » estimée à 914,2 M€). Les tarifs réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les biocarburants constituent le troisième poste de dépenses dommageables (295 M€).

Cependant, le budget vert n'appréhende pas exhaustivement les dépenses défavorables à la biodiversité et tend à coter avec un impact « neutre » des dépenses dont l'impact défavorable peut être significatif. À ce titre :

- ◆ la plupart des aides à l'agriculture et à la pêche sont cotées « neutres », alors qu'un certain nombre de pratiques portent atteinte à la biodiversité (cf. 2.1). Cette catégorie de subvention n'intègre pas non plus les dépenses du 1^{er} pilier de la politique agricole commune (PAC) pourtant à l'origine de 7 Md€ de dépenses annuelles (cf. annexe I) ;
- ◆ les dépenses relatives aux énergies renouvelables, positives pour le climat mais à l'impact négatif potentiel sur la biodiversité, sont également cotées « neutres », notamment le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale.

Annexe II

Tableau 2 : Dépenses cotées défavorables à la biodiversité dans le budget vert de l'État en M€ (2020-2022)

Programme	Crédits budgétaires			Taxes affectées plafonnées			Dépenses fiscales			Total 2022	Répartition 2022
	Exécution 2020	LFI 2021	PLF 2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022		
P203 - Infrastructures et services de transport	2 437,0	2 466,0	2 564,2	1 092,1	946,9	919,9	-	-	1,0	3 485,1	70,6 %
<i>dont ferroviaire</i>	2 437,0	2 466,0	2 564,2	593,5	452,2	429,3	-	-	-	2 993,5	60,7 %
<i>dont routes</i>	-	-	-	451,1	399,7	388,4	-	-	-	388,4	7,9 %
<i>dont voies navigables</i>	-	-	-	47,5	95,0	102,2	-	-	-	102,2	2,1 %
P180 - Presse et médias	304,2	179,2	179,2	-	-	-	-	-	-	179,2	3,6 %
P123 - Conditions de vie outre-mer	35,9	35,4	40,2	-	-	-	14,0	13,0	13,0	53,2	1,1 %
P135 - Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	-	-	2,1	-	-	-	1 020,2	961,4	912,1	914,2	18,5 %
P134 - Développement des entreprises et régulation	-	-	-	-	-	-	13,0	10,0	8,0	8,0	0,2 %
P174 - Écologie, développement et mobilités durables	-	-	-	-	-	-	296,0	296,0	295,0	295,0	6,0 %
Total	2 777,1	2 680,6	2 785,7	1 092,1	946,9	920	1 343,2	1 280,4	1 228,1	4 933,8	100,0 %

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF 2022.

Dans la perspective d'une meilleure cotation des subventions dommageables au sein du budget vert, des travaux (toujours en cours en octobre 2022) ont été lancés par l'observatoire national de la biodiversité (ONB). Une nouvelle méthodologie prévoit une cotation des dépenses de l'État au regard des cinq pressions sur la biodiversité. Le périmètre retenu est celui du budget de l'État auquel s'ajoutent les dépenses de la politique agricole commune (PAC) et de la politique commune de la pêche (PCP).

Les travaux de l'ONB approfondissent ceux du budget vert sur plusieurs points :

- ◆ ils se fondent sur une cotation de chaque sous-action de l'État selon quatre axes correspondant à quatre des cinq pressions sur la biodiversité, pondérées en fonction de leur impact⁵ et aboutissant à un indicateur composite. Les actions ne sont pas cotées selon leur impact climatique, étant donné le caractère plus indirect de cette pression sur l'érosion de la biodiversité ;
- ◆ les dépenses sont définies comme « favorables » si elles améliorent une situation donnée, à l'instar de la construction des transports en commun sans infrastructure linéaire, ce qui ne signifie pas qu'elles seraient favorables dans l'absolu ;
- ◆ ils utilisent plus largement que le budget vert une logique de ratios de dépense⁶ : la méthodologie de l'ONB utilise plusieurs proxys de dépenses, comme le ratio de surface d'agriculture biologique pour évaluer l'impact des aides au secteur agricole.

À ce stade de la réflexion, l'ONB identifie toutefois deux principales limites méthodologiques :

- ◆ même si la proportion de dépenses cotées « neutres » peut être plus faible que dans le budget vert de l'État pour des raisons méthodologiques⁷, elle demeure néanmoins élevée en comparaison du budget total ;
- ◆ l'analyse se fonde sur les documents budgétaires publics⁸ qui manquent de précision dans la description des sous-actions.

Enfin, l'ONB ne réalisera pas, *a priori*, de préconisations de politique publique mais se limite à évaluer sur une base scientifique l'impact des dépenses de l'État et de l'Union européenne. Ainsi, la cotation à venir en matière de biodiversité ne pourra pas constituer un outil de pilotage des dépenses dans le cadre de la SNB. Ces travaux pourront toutefois constituer une source complémentaire pour identifier les dépenses dommageables à la biodiversité et prévoir une trajectoire d'extinction.

Proposition n° 1 : Approfondir les cotations du budget vert de l'État sur l'axe biodiversité afin notamment d'affiner les dépenses déjà identifiées et qualifier les 91,9 % de dépenses du budget général aujourd'hui jugées « sans impact ».

⁵ Les pressions estimées les plus fortes sur la biodiversité en France (pollutions et changement d'usage des sols) sont dotées d'un coefficient 2 alors que les pressions moins fortes (espèces exotiques envahissantes, surexploitation des ressources) sont dotées d'un coefficient 1.

⁶ Par exemple, le budget vert comme les travaux de l'ONB isolent une « part artificialisante » des dépenses fiscales encourageant la construction de logements neufs.

⁷ La pondération de critères multiples entraîne un résultat agrégé généralement différent de zéro, donc la part de dépenses neutres est moins importante.

⁸ Projets annuels de performance et rapports annuels de performance annexés aux projets de lois de finances.

2. La mission retient un montant non exhaustif de 10,2 Md€ de subventions dommageables à la biodiversité en 2022, financées par l'État et les fonds européens

2.1. Les aides agricoles conduisant à l'intensification des pratiques néfastes représentent 6,7 Md€ en 2022

Les espaces agricoles, qui occupent 45 % du territoire européen, voient leur biodiversité menacée de manière croissante. Selon l'agence européenne de l'environnement (AEE)⁹, le nombre d'oiseaux communs spécifiques des milieux agricoles a diminué de 38 % entre 1989 et 2018 et quasiment aucune tendance positive n'est observée chez les insectes dont le déclin se poursuit. L'adoption de pratiques agricoles continuant à simplifier les systèmes de production, à augmenter la taille des parcelles et le recours aux produits phytosanitaires et à réduire la superficie des espaces semi-naturels (prairies, haies, mares) constitue l'une des principales causes du déclin de la biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe. L'agriculture est ainsi la principale source de pression sur les habitats des prairies situées en zone Natura 2000 (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Principales pressions exercées sur les habitats de prairies situées dans les zones Natura 2000

Pressions	Causes
Agriculture	46 %
Processus naturels	13 %
Pression urbaine et construction	9 %
Espèces exotiques et problématiques	9 %
Foresterie	6 %
Autres	17 %
Total	100 %

Source : Cour des comptes européenne, sur la base de données de l'agence environnementale européenne (2019).

Ainsi, selon la Cour des comptes européenne¹⁰, la contribution de la politique agricole commune (PAC) 2014-2020 (dotée de 408 Md€) à l'objectif de préservation de la biodiversité n'a pas permis de ralentir le déclin de la biodiversité des terres agricoles.

Au sein du périmètre du premier pilier de la PAC, la mission a identifié des dépenses essentiellement néfastes à la biodiversité. En effet, les aides du premier pilier constituent des paiements directs qui favorisent la poursuite des pratiques agricoles existantes. La mission a toutefois retiré de ses évaluations la part des aides allant à l'agriculture biologique, qui représente 10,3 % de la surface agricole utile française (cf. annexe I). Ainsi, en moyenne annuelle, les dépenses défavorables du premier pilier représentent 89,7 % des 6 910 M€ versés à la France soit 6 198,3 M€.

Au sein du second pilier de la PAC, la mission a identifié au titre des subventions dommageables les dépenses liées au soutien à l'investissement agricole (3 Md€ sur 2014-2022, en lien avec les dépenses identifiées au niveau du budget de l'État ci-dessous), là aussi diminuées de la part théorique allant à l'agriculture biologique (10,3 %). Ainsi, en moyenne annuelle, les dépenses dommageables du second pilier représentent 300 M€.

⁹ Agence européenne de l'environnement, « L'environnement en Europe - État et perspectives 2020 », 2019.

¹⁰ Cour des comptes européennes, rapport spécial 13/2020 : « Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin », 2020.

Annexe II

Au total, la PAC 2014-2020 porte 73,9 % de dépenses défavorables à la biodiversité soit 6 498,3 M€ par an (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Répartition annuelle des dépenses de la PAC en France en M€ (2014-2020)

Dépenses de la politique agricole commune	Moyenne annuelle 2014-2020
Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)	6 910,0
<i>dont dépenses favorables (cf. annexe I)</i>	711,7
<i>dont dépenses défavorables</i>	6 198,3
Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)	1 913,4
<i>dont dépenses favorables (cf. annexe I)</i>	266,5
<i>dont dépenses défavorables</i>	300
Total défavorables	6 498,3

Source : Données ONB et DGPE ; calculs mission.

Par ailleurs, la mission a cherché à coter les aides de l'État en matière agricole. Les dépenses dommageables sont difficiles à distinguer des dépenses cotées neutres. Pour autant, l'analyse des documents annexés aux projets de loi de finances permet d'isoler certaines sous-actions encourageant l'intensification des pratiques agricoles néfastes :

- ◆ les soutiens à la filière canne à sucre en outre-mer (action 21) ;
- ◆ les aides à l'amélioration de l'organisation économique des filières (action 21) ;
- ◆ les aides à la modernisation des exploitations, qui sont cofinancées par le FEADER (action 23), hors part théoriquement attribuée à l'agriculture biologique.

L'ensemble de ces sous-actions représentent 248,7 M€ en 2022 (cf. tableau 5).

Tableau 5 : Dépenses dommageables de l'État en faveur de l'agriculture en 2022 (en M€)

Sous-actions du P149	PAP 2022
Aides à la filière canne à sucre des départements d'outre-mer	124,4
Aides versées dans le cadre des dispositifs d'orientation des filières	75,9
Modernisation des exploitations	48,4
Total	248,7

Source : Projets annuel de performance 2022.

La mission ne retient pas les autres subventions liées aux pollutions agricoles relevées par le rapport du CAS (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Les subventions dommageables liées aux pollutions selon le rapport du CAS de 2012

Le rapport du CAS de 2012 ne retient qu'un faible nombre de dépenses dommageables à la pollution des sols. Il distingue deux mécanismes assurantiels considérés comme déresponsabilisant les pollueurs :

- **pour les pollutions diffuses des sols d'origine agricole** (phytosanitaires, engrais phosphatés, épandage des boues de station d'épuration d'origine industrielle chargées de traces métalliques) : le fonds de garantie des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles¹¹, indemnisant les exploitants agricoles et les propriétaires de terres agricoles et forestières ;
- **pour les pollutions ponctuelles des anciens sites industriels** : les dépenses de l'État en gestion des sites pollués dont le responsable est défaillant, soit un fonds gérés par l'Ademe (14,6 M€ en 2022).

Le caractère dommageable de ces deux fonds financés par l'État est sujet à interprétation, la garantie ne constituant pas une incitation à polluer. La mission ne retient donc pas ces montants relatifs à la pollution des sols.

En outre, le rapport du CAS dresse un bilan contrasté des dépenses dommageables à la pollution des eaux. Il constate :

- un défaut d'internalisation des coûts liés à la pollution des eaux aux engrais azotés, dont la fiscalité n'a pas évolué ;
- une internalisation insuffisante des coûts de traitement des pollutions des eaux par les phytosanitaires, pris en compte par la seule redevance pour pollutions diffuses.

Le défaut d'internalisation ne constituant pas, selon la mission, une dépense dommageable, aucune dépense n'est retenue sur ce volet. Toutefois, ces sujets font l'objet d'un traitement au travers de la fiscalité environnementale (cf. annexe III).

2.2. Les aides favorisant l'artificialisation des sols représentent 2,9 Md€ en 2022

Les subventions encourageant l'artificialisation des sols jouent négativement sur la biodiversité. Elles favorisent le changement d'usage des sols et la destruction des habitats et des continuités écologiques. Plus indirectement, l'artificialisation participe au réchauffement climatique en empêchant la capture du carbone dans les sols et renforce ainsi les pressions sur la biodiversité.

Or, le développement économique et démographique s'est accompagné de la hausse de la consommation de sol liée à deux facteurs :

- ◆ l'étalement urbain, la perte de densité des villes et le développement des transports ;
- ◆ la baisse de la valeur des terres agricoles par rapport aux terres constructibles, accentuée par les modalités de taxation du foncier agricole¹².

Au total, environ 9 % des 55 millions d'hectares métropolitains sont artificialisés, notamment au profit des logements et des routes. Depuis les années 2000, les niveaux d'artificialisation varient de 16 000 ha/an à 84 000 ha/an (cf. encadré 2).

¹¹ Créé par le décret n° 2009-550 du 18 mai 2009 relatif à l'indemnisation des risques liés à l'épandage agricole des boues d'épuration urbaines ou industrielles, articles R. 424-1 à R. 424-17 du code des assurances.

¹² Fondation pour la recherche sur la biodiversité, G. Sainteny et L. Dupuis, « *La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative* », septembre 2022. Le rapport établit une « rentabilité négative » des terres agricoles françaises et une taxation élevée, malgré des loyers réglementés faibles (cf. annexe III).

Encadré 2 : L'artificialisation des sols en France

L'artificialisation des sols peut être définie comme « la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport » (Commissariat général au développement durable -CGDD, 2020).

L'article 192 de la loi climat et résilience du 22 août 2021 précise la définition : « L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

« La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

« L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés.

« Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

« a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

« b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme. »

Le niveau d'artificialisation fait partie des dix indicateurs de richesse retenus par la commission Sen-Fitoussi-Stiglitz et des sept indicateurs de « qualité de la croissance » proposés par France Stratégie¹³.

L'analyse la plus complète de l'ampleur et de la nature de l'artificialisation en France a été réalisée par l'Inra et l'Ifsttar en 2017, dans un rapport consacré aux déterminants, impacts et leviers d'action contre l'artificialisation¹⁴. Selon les sources recensées, les niveaux d'artificialisation depuis 2000 variaient de 16 000 ha/an à 84 000 ha/an. Selon le rapport « on peut situer l'ordre de grandeur du champ artificialisé par l'urbanisation et ses dessertes de voirie vers 9 % de la superficie totale du territoire ». Selon l'enquête Teruti 2020, la surface des sols artificialisés a augmenté sur longue période (+ 1,5 % par an en moyenne en France métropolitaine depuis 1982), essentiellement au détriment des terres agricoles. Depuis 2012, le rythme d'artificialisation est toutefois plus faible qu'auparavant (+ 1,2 % par an). L'habitat individuel (maisons avec jardins et annexes) est le principal facteur d'artificialisation des sols, devant le réseau routier.

Selon le CEREMA (novembre 2021), le rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) se situerait autour de 22 000 hectares par an depuis 2015.

Dépasant l'enjeu des seules dépenses dommageables, la question du rythme d'artificialisation des sols s'inscrit désormais dans le cadre général de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN), défini par la loi climat et résilience de 2021¹⁵ comme une réduction par deux du rythme d'artificialisation d'ici à 2031 et une absence d'artificialisation nette des sols en 2050. Cette obligation a vocation à être déclinée réglementairement dans les documents encadrant l'aménagement du territoire (cf. annexe IV).

¹³ Ducos G., Barreau B., *Quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance ?*, 2014.

¹⁴ *Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action*, 2017.

¹⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021.

2.2.1. Le soutien à la construction d'infrastructures linéaires de transport représente plus de 1,3 Md€ de dépenses dommageables

La construction de nouvelles infrastructures linéaires de transport (ILT) routier, ferroviaire ou fluvial affecte les écosystèmes par l'artificialisation des sols mais aussi par la constitution de barrières écologiques et de modifications paysagères¹⁶. Aussi, il est le premier poste de dépenses dommageables identifié par le budget vert de l'État, qui retient 3,5 Md€ en 2022 :

- ◆ 2,5 Md€ du fonds de concours budgétaires de l'État à SNC Réseau pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire, visant à l'amélioration ou l'extension du réseau¹⁷ ;
- ◆ 919 M€ de taxes affectées à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public chargé de coordonner les grands projets d'infrastructures de transport, répartis de la manière suivante :
 - 429 M€ pour les réseaux ferroviaires nouveaux ;
 - 388 M€ pour la construction de routes ;
 - 102 M€ pour les nouveaux réseaux fluviaux.

Sur le ferroviaire, la mission n'intègre pas dans sa définition des subventions dommageables les dépenses liées à l'entretien ou la modernisation du réseau ferroviaire existant, ce que semblent financer les 2,5 Md€ versés à SNCF Réseau en 2022. En revanche, les taxes affectées à l'AFITF couvrent bien de nouveaux projets d'infrastructures et donc l'artificialisation de sols supplémentaires, même si les dépenses en faveur du ferroviaire (et du fluvial) peuvent avoir un effet favorable sur le climat. La majeure partie des financements de l'AFITF vient couvrir la part de l'État dans les projets retenus dans le cadre des contrats de plan État-région 2015-2020. Au-delà des grands projets d'infrastructures déjà engagés (Grand Paris, Lyon-Turin, Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest), des projets nationaux de nouvelles lignes à grande vitesse ont été relancés en 2021 : Perpignan-Montpellier et Provence-Côte d'Azur (Marseille-Nice). Au-delà de la part AFITF, la mission estime à 113 M€ (en autorisations d'engagement -AE en 2021) les dépenses dommageables supplémentaires à prendre en compte au titre des co-financements provenant des collectivités¹⁸.

Concernant les routes, les nouveaux projets recensés s'inscrivent notamment dans les volets routiers des CPER 2015-2020, cofinancés par les collectivités territoriales à hauteur d'environ 48 %. Ainsi, outre la part de l'État transitant par l'AFITF, la mission intègre 252 M€ (en AE en 2021) de dépenses venant des collectivités¹⁹.

Au total, la mission a recensé en 2021 près de 1,3 Md€ consacrés aux aides favorisant le développement de nouvelles infrastructures linéaires de transport (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Aides aux infrastructures linéaires de transport (en M€)

Catégorie d'aide	2021
Taxes affectées à l'AFITF (routes, ferroviaires, fluvial)	919
Collectivités territoriales (routes et ferroviaire)	365
Total	1 284

Source : Mission.

¹⁶ Pour autant, le cadre d'action relatif aux ILT en matière de biodiversité repose principalement sur la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) définie à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, modifié par la loi du 8 août 2016 sur la reconquête de la biodiversité (cf. annexe V).

¹⁷ En vertu de l'article 6-1 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

¹⁸ Rapport annuel de performance (RAP) 2021 du programme 203.

¹⁹ *Ibid.*

2.2.2. Les dispositifs d'aides à la construction et à l'accèsion à la propriété dans le secteur du logement représentent un coût de 954,4 M€ en 2022

Le budget vert identifie comme subventions dommageables à titre principal des aides fiscales non ciblées favorables à la construction de logement ou à l'accèsion à la propriété. Au total, douze aides fiscales représentent 912,1 M€ en 2022, auxquelles s'ajoutent les 42,3 M€ du budget général pour la « part artificialisante » de l'aide à la construction de logements outre-mer (40,2 M€) et le soutien à l'accèsion à la propriété (2,1 M€). La mission retient le même périmètre que celui du budget vert.

Les trois principales dépenses fiscales défavorables sont calculées comme des quotes-parts correspondant à la « part artificialisante » de la subvention, en lien avec l'impact des dépenses de logement neuf sur l'artificialisation des sols²⁰ :

- ◆ le « prêt à taux zéro (PTZ) » et « prêt à taux zéro renforcé (PTZ+) » : 321,3 M€ (part artificialisante de 35 %). Ce type de prêt à taux nul est un dispositif de soutien à l'accèsion à la propriété des ménages à revenus modestes et intermédiaires. Le dispositif a été recentré à plusieurs reprises²¹. Cependant, le rapport d'évaluation de 2019²² conclut à une diminution relative de l'efficacité du dispositif, dont le recentrage n'a pas affecté le volume ni les caractéristiques des logements construits en zones B2 et C. Le dispositif est prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 ;
- ◆ les dispositifs « Duflot » et « Pinel » de réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire : 276,6 M€ (part artificialisante de 20 %). Les limites du dispositif et sa faible efficacité sont connues et documentées²³ : faible développement d'une offre locative intermédiaire, distorsion du marché immobilier, effet inflationniste, coût budgétaire élevé, insuffisant ciblage des bénéficiaires. Le dispositif est prolongé jusqu'au 31 décembre 2024 ;
- ◆ le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 10 % dans le secteur du logement locatif social, pour les opérations non éligibles au taux réduit de 5,5 % : 177 M€ (part artificialisante de 20 %). La pertinence du dispositif au regard de son objectif de développement du logement social n'est pas remis en cause.

Au-delà des trois aides citées, les autres dispositifs (Scellier ou Robien), aussi identifiés par le rapport du CAS comme dommageables, sont clos mais induisent une dépense résiduelle en extinction (cf. tableau 7). En plus des dépenses fiscales, le rapport du CAS met en avant des dispositifs d'aides à l'acquisition de foncier neuf, toujours en vigueur mais non retenus par la mission du fait de leur caractère *ad hoc* : le prêt d'accèsion sociale (PAS)²⁴, prêt accordé aux personnes aux revenus modestes en vue de l'acquisition d'une résidence principale (achat d'un terrain, achat d'un logement neuf, achat d'un logement ancien et travaux de rénovation) et le prêt social de location-accession (PSLA), favorisant l'acquisition de la résidence principale.

²⁰ La part artificialisante est établie sur la base des travaux du commissariat général au développement durable (CGDD) et la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), repris par le rapport IGF-CGEDD relatif au *Green budgeting*. Est notamment pris en compte le type de logement financé majoritairement par l'aide (individuel ou collectif).

²¹ La réforme entrée en vigueur en 2018 a réduit l'avantage fiscal dans les zones B2 et C (villes moyennes et communes rurales). Selon le budget vert, cette réforme « a infléchi la répartition individuel/collectif dans les PTZ accordés à partir de cette date, au bénéfice du collectif (et donc d'une moindre artificialisation) ».

²² Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, rapport N° 2019-M-036-04, « Évaluation du prêt à taux zéro », octobre 2019.

²³ « Rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements » annexé au PLF 2022.

²⁴ Article L. 31-102 du code de la construction et de l'habitation.

Annexe II

Tableau 7 : Dépenses fiscales du programme 135 dommageables à la biodiversité en M€ (2022)

		Libellé de la mesure		
		2017	2019	2022
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	746	1 096	321
	Taxe sur la valeur ajoutée	-	-	177
Impôt sur le revenu	Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	-	-	177
	Dispositifs Duflot et Pinel : Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire	351	767	277
	Dispositif Scellier : Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer)	N.D.	744	60
	Dispositif Scellier intermédiaire : Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire)	383	371	40
	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle	173	180	18
	Dispositifs Robien classique et Robien recentré : Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009	-	-	6
	Dispositif Périssol : Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale	44	44	5
	Dispositif Borloo populaire : Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire)	61	61	5
	Dispositif Scellier ZRR : Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale (dispositif Robien ZRR jusqu'en 2009 et Scellier ZRR à compter de 2009)	18	18	2
	Dispositif Besson neuf : Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003	14	5	1
Abattement exceptionnel de 70 % ou de 85 % applicable, sous conditions, aux plus-values de cession de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la démolition, en vue de la construction de logements, en zones A et A bis, réalisées du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2022	N.D.	N.D.	N.C.	
Total		1 790	2 542	912

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF 2022 ; Voies et moyens Tome II annexé au PLF 2019.

2.2.3. Les dépenses fiscales en matière d'aménagement considérées comme favorables à l'artificialisation des sols représentent près de 650 M€ par an

La taxe d'aménagement s'applique aux opérations de construction, reconstruction et agrandissement d'un bâtiment, aux installations ou aménagements de toute nature. Elle est due par le bénéficiaire de l'autorisation de construire ou d'aménager (cf. annexe III).

La part communale de la taxe d'aménagement²⁵ a vocation à financer les équipements publics (réseaux, voiries) communaux et intercommunaux dont vont bénéficier les futurs aménagements et constructions. La part départementale de la taxe a vocation à financer les espaces naturels sensibles (cf. annexe I).

La taxe d'aménagement est caractérisée par de nombreuses dépenses fiscales prévues par la loi et évaluées à près de 650 M€ par an²⁶ (cf. tableau 8 et encadré 3). Or, ces dépenses fiscales ne sont pas comprises dans les analyses du budget vert, les montants n'étant pas compensés par l'État. La mission intègre ces montants dans son évaluation des subventions dommageables au titre de l'artificialisation des sols.

Tableau 8 : Principales dépenses fiscales recensées sur la taxe d'aménagement

Dépenses fiscales défavorables	Coûts estimés
Exonération de taxe d'aménagement pour les locaux publics ou d'utilité publique	110 à 120 M €
Exonération pour les locaux d'habitation financés par les prêts à taux zéro (facultatif)	2,5 M €
Exonération pour les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m ² (facultatif)	19 M €
Abattement sur les 100 premiers m ² des résidences principales	400 M €
Locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes	125 M €
Total	> 650 M €

Source : Rapport IGF-CGEDD relatif aux conditions de mise en œuvre du transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP (2020).

Le rapport du CAS considérait également comme des dépenses dommageables les exonérations, réductions voire non-recours au taux plafond de dispositifs fiscaux favorables à la concentration urbaine. C'est notamment le cas des exonérations de taxation sur les logements vacants (TLV) et de taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), dans un contexte où 3,1 millions de logements sont vacants (soit 8,3 % des logements au 1^{er} janvier 2021²⁷). Pour ces dépenses, le montant des exonérations, non disponibles dans les documents annexés aux projets de loi de finances, n'est pas connu précisément.

²⁵ Articles L. 331-1 à L. 331-34 du code de l'urbanisme.

²⁶ Mission IGF-CGEDD relative au transfert de la liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP, 2020.

²⁷ INSEE, « 37,2 millions de logements en France au 1er janvier 2021 », 2021.

Encadré 3 : Exonérations et abattements portant sur la taxe d'aménagement

L'assiette de la taxe d'aménagement est grevée par des abattements et des exonérations.

Bénéficiaire d'un abattement forfaitaire de 50 % du montant de la taxe les :

- 100 premiers m² d'un local et ses annexes à usage d'habitation principale ;
- locaux d'habitation ou d'hébergement aidé bénéficiant d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée ;
- locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes ;
- entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ;
- parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Bénéficiaire d'une exonération de taxe d'aménagement :

- les constructions inférieures à 5m² ;
- la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli à la suite d'une catastrophe naturelle sous conditions ;
- les sites agricoles, à savoir : les serres de production ; les locaux de production et de stockage de produits à usage agricole ; les locaux destinés à abriter les récoltes, les animaux et le matériel agricole ; local de transformation et de conditionnement des produits de l'exploitation ;
- les centres équestres ;
- les logements sociaux financés par un prêt locatif aidé de l'État ;
- les aménagements prescrits par les plans de prévention des risques, de même que sur le périmètre d'opérations d'intérêt national, les périmètres de projet urbain partenarial, les zones d'aménagement concerté ;
- les constructions de services publics.

Deux exonérations facultatives peuvent être décidées par les collectivités, portant sur :

- les habitations et en particulier sur :
 - les surfaces d'un local à usage d'habitation principale financé par un prêt à taux zéro qui ne bénéficie pas de l'abattement de 50 % pour les 100 premiers m² (dans la limite de 50 %) ;
 - les abris de jardin, pigeonniers, colombiers et serres de jardin dont la surface est inférieure ou égale à 20 m², soumis à déclaration préalable ;
 - les logements sociaux bénéficiant du taux réduit de TVA ;
- les autres constructions :
 - les monuments historiques ;
 - les commerces de détail dont la surface de vente est inférieure à 400 m² ;
 - les maisons de santé pluri professionnelles ;
 - les surfaces annexes à usage de stationnement des logements sociaux ;
 - les surfaces de stationnement intérieures des immeubles autres que les maisons individuelles.

Source : impots.gouv.fr.

2.2.4. La mission n'a pas été en mesure d'identifier avec précision la part dommageable des subventions à l'industrie

Dans le cadre du plan de relance, 850 M€ ont été consacrés à des projets de relocalisation d'industries dans certains secteurs jugés stratégiques (santé, agroalimentaire, électronique, 5G, intrants essentiels de l'industrie). Au total, 477 projets ont été sélectionnés pour 3,2 Md€ d'investissements industriels²⁸. Ces projets peuvent s'articuler avec le programme « Territoires d'industrie » qui a permis de soutenir 246 projets de relocalisation industrielle pour un montant de 115 M€ d'aides. Le programme comporte notamment un dispositif « sites industriels clés en main » permettant d'identifier des sites pouvant accueillir une activité industrielle et pour lesquels « *les procédures administratives relatives à l'urbanisme, l'archéologie préventive et l'environnement ont été anticipées afin d'offrir à l'investisseur une disponibilité immédiate ou à très court terme*²⁹ ».

Le budget vert de l'État ne cote pas ces dépenses (notamment l'action 2 du programme 362 dédiée à souveraineté technologique). Or, ces appels à projets cofinancent en principe des projets industriels pouvant conduire à l'implantation d'industries sur le territoire français et donc à une artificialisation des sols. Toutefois, la mission n'a pas été en mesure d'isoler la part dommageable de ces subventions publiques qui financent également la modernisation des outils de production.

2.3. Les dépenses favorisant la surexploitation des ressources naturelles renouvelables sont évaluées au minimum à 732 M€ en 2022

La mission retient dans son périmètre les dépenses jugées dommageables par le budget vert au regard de la surexploitation des ressources naturelles. Le budget vert de l'État retient en 2022 deux catégories de dépenses défavorables de soutien à des biens dont la production suppose une surexploitation des ressources :

- ◆ quatre exonérations de TICPE sur des biocarburants ou agrocaburants : 296 M€. Si l'impact des biocarburants est favorable sur les axes climat, il est défavorable pour la biodiversité, du fait de la surexploitation de la biomasse (betterave à sucre, canne à sucre, céréales, plantes oléagineuses etc.) et de l'extension des surfaces agricoles consacrées à des cultures peu compatibles avec des objectifs de biodiversité. Les dépenses fiscales en question ciblent :
 - l'E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d'éthanol : 193 M€ ;
 - l'E10 : carburant essence comprenant jusqu'à 10 % d'éthanol : 95 M€ ;
 - le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras : 7 M€ ;
 - l'ED95, carburant diesel comprenant entre 90 % et 95 % d'éthanol : 1 M€ ;
- ◆ les aides à la presse écrite : 179 M€ en 2022. Ces subventions sont versées au profit de la diffusion des titres de presse sous format papier.

Par ailleurs, la mission comptabilise certaines aides publiques à la pêche professionnelle. En effet, ces aides peuvent porter sur l'amélioration de la compétitivité et contribuer ainsi à l'intensification des pratiques et des modes de pêche aboutissant à la surexploitation des ressources halieutiques. Les aides au secteur sont encadrées par la politique commune de la pêche (PCP) et son instrument financier, le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui représente pour la France un montant de 588 M€ sur 2014-2020 (cf. annexe I).

²⁸ Dossier de presse « Relocaliser » de février 2022.

²⁹ Programme annuel de performance 2022 du programme 112.

Annexe II

La mission a identifié certaines lignes du FEAMP pouvant occasionner des dépenses dommageables, à savoir :

- ◆ « Encourager une pêche durable, innovante et compétitive (1) » : 113,9 M€ ;
- ◆ « Encourager la commercialisation et la transformation des produits de la pêche et de l'aquaculture (5) » : 122,8 M€.

Ces montants représentent une dépense dommageable annuelle de 33,8 M€.

Au niveau national, la contrepartie financière du FEAMP pour les interventions économiques est prévue à hauteur de 18,7 M€ en 2022 dans le programme 149. Au-delà de la PCP, le budget général ajoute 2,0 M€ d'interventions non cofinancées, portant notamment sur le renouvellement de la flotte de pêche dans les départements d'outre-mer.

La mission intègre ces dépenses aux subventions dommageables même si elle n'a pas pu isoler précisément la fraction qui encourage directement l'intensification des pratiques et la surexploitation des ressources.

2.4. Les dépenses encourageant directement l'introduction ou la dissémination d'espèces exotiques envahissantes sont difficiles à estimer

La problématique des espèces exotiques envahissantes (EEE) est particulièrement identifiée en outre-mer. Ainsi, selon l'office français de la biodiversité (OFB), 60 des 100 espèces les plus envahissantes au monde étaient présentes dans les outre-mer en 2016 (liane papillon à la Réunion, iguane vert en Martinique). La dissémination d'EEE est favorisée par plusieurs types d'activités, notamment liées au commerce international (e-commerce, transport maritime de longue distance).

Cependant, les aides publiques portées à ces activités susceptibles de peser sur l'introduction et la dissémination des EEE sont difficiles à recenser. Le plan d'action 2022-2030 pour prévenir l'introduction et la propagation des EEE n'en identifie pas et ne prévoit aucune action de réduction de dépenses publiques dommageables.

Le rapport du CAS recense toutefois plusieurs catégories de subventions, sans les chiffrer :

- ◆ les aides publiques de l'État et des collectivités aux activités de transport, infrastructures routières, ports et aéroports ;
- ◆ les subventions à l'agriculture et la foresterie pour la culture d'espèces pouvant être considérées comme envahissantes (épicéa de Sitka ou *Picea sitchensis*, *Miscanthus giganteus* pour la bioénergie) mais ne figurant pas sur la liste européenne des EEE ;
- ◆ les exonérations et taux réduits d'impôts (TICPE, TVA) en faveur des transports de longue distance ;
- ◆ les taux réduits de TVA pour les espèces ornementales et produits d'horticulture qui n'ont pas subi de transformation, quelle que soit leur origine.

La mission n'est pas en mesure de retenir avec précision ces dépenses publiques en lien indirect avec les EEE, ce qui a tendance à minimiser les montants totaux recensés.

2.5. Les subventions dommageables au climat représentent près de 8,6 Md€ en 2022 mais ne sont qu'indirectement liées aux enjeux de biodiversité

Le changement climatique constitue une pression sur la biodiversité et présente un statut particulier au regard des priorités environnementales. Le rapport du CAS considère que son impact sur la biodiversité, direct ou indirect, se fait « *via les autres pressions* », aussi il n'examine pas en détail les dépenses relevant de cette pression autrement que conjointement avec l'analyse des pollutions de l'air. Par ailleurs, la méthode de cotation en cours d'élaboration par l'ONB (cf. 1.2) pondère le changement climatique d'un coefficient deux fois moindre que l'artificialisation des sols ou les pollutions. La méthode propose en complément une analyse excluant les effets du changement climatique sur la biodiversité pour se concentrer sur les autres pressions.

Le budget vert de l'État répertorie 8,6 Md€ de dépenses dommageables au climat³⁰ (cf. tableau 9). Les dépenses dommageables relevant du budget général sont limitées à 2,0 Md€ et concernent principalement les 1,5 Md€ de dépenses des mécanismes de solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI) du programme 345 « Service public de l'énergie ». Ces dépenses couvrent les surcoûts des opérateurs de l'énergie produisant au profit des territoires insulaires non connectés au réseau d'électricité métropolitain (Corse, outre-mer). Les dépenses défavorables sont concentrées à 77 % sur les 6,6 Md€ de dépenses fiscales correspondant également à des dépenses considérées comme ayant un impact défavorable sur la pollution de l'air et, par voie de conséquence, sur la biodiversité (cf. encadré 4) :

- ◆ la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) :
 - le tarif réduit pour le gazole, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers : 1,42 Md€ ;
 - le tarif réduit pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes : 1,41 Md€ ;
 - le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles : 1,15 Md€ ;
 - l'application d'une taxe spéciale de consommation en substitution de la TICPE dans certains départements d'outre-mer (tarifs plus bas et champ plus étroit) ;
 - le tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS : 470 M€ ;
 - le tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone : 122 M€ ;
 - le tarif réduit pour les carburants utilisés par les taxis : 61 M€ ;
 - le tarif réduit pour les charbons utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS : 38 M€ ;
- ◆ la taxe sur la valeur ajoutée :
 - l'exonération des produits pétroliers en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion : elle concerne une fraction des 190 M€ affichés en 2022, qui couvrent également certains produits et matières premières ;
 - taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés³¹ : 143 M€.

³⁰ Les dépenses retenues sont les dépenses cotées comme défavorables sur l'axe « Adaptation climat » ou sur l'axe « Atténuation climat », qui ne soient pas déjà cotées comme défavorables sur l'axe « Biodiversité ».

³¹ Seule mesure qui ne soit pas cotée avec impact défavorable sur l'axe « Atténuation climat ».

Annexe II

Tableau 9 : Dépenses du budget vert jugées dommageables au climat (2022)

Dépense dommageable	2022	Répartition
Mécanismes de solidarité avec les zones non interconnectées (ZNI)	1 493	17,4 %
Exploitation et innovation de la navigation aérienne	338	3,9 %
Transport aérien	92	1,1 %
Continuité territoriale	45	0,5 %
Sous-total dépenses du budget général	1 968	22,9 %
Taxe spéciale de consommation en outre-mer	1 700	19,8 %
Tarif réduit pour les carburants fossiles utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	1 420	16,5 %
Tarif réduit pour le gazole utilisé par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	1 408	16,4 %
Tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles	1 150	13,4 %
Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie	470	5,5 %
Autres tarifs réduits sur les carburants fossiles	288	3,3 %
Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers (Guadeloupe, Martinique, La Réunion)	190	2,2 %
Sous-total dépenses fiscales	6 626	77,1 %
Total général	8 594	100,0 %

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2022.

Encadré 4 : Les subventions dommageables portant sur les pollutions de l'air

L'impact néfaste des pollutions de l'air sur la biodiversité est lié aux émissions de polluants atmosphériques et aux effets des émissions de gaz à effets de serre sur le changement climatique.

Le rapport de Citepa³² de juin 2022 dressant le bilan des émissions atmosphériques en France classe les polluants atmosphériques en quatre catégories, la plupart étant en diminution sur longue période :

- les polluants acidifiants, eutrophisants et photochimiques, impliqués dans les phénomènes de pollution acide : le dioxyde de soufre, issu des processus de combustion des combustibles fossiles est divisé par 2,7 entre 2010 et 2021 ; l'ammoniac, dont les émissions sont en légère baisse depuis 2010, est émis à 93 % par le secteur de l'agriculture ; les oxydes d'azote, issus de la combustion des combustibles fossiles ou de biomasse, sont en diminution de moitié entre 2010 et 202, sont liés pour plus de la moitié des émissions aux activités de transport ;
- les métaux lourds sont tous en forte baisse, et la part relative des émissions issues de l'industrie de l'énergie et l'industrie manufacturière se réduit, au profit de l'augmentation de la part d'émission liée au secteur des transports ;
- les polluants organiques persistants recouvrent quatre polluants aux caractéristiques différentes et ont connu une forte diminution au début des années 2000 (dioxines et furannes, hydrocarbures aromatiques polycycliques, polychlorobiphényles, hexachlorobenzène) ;
- les particules atmosphériques, mélange de composés chimiques en suspension, sont également en forte diminution.

La majorité de ces polluants sont issus de la combustion d'énergies fossiles ou de biomasse, dans les secteurs de l'industrie manufacturière et des transports, à l'exception des émissions d'ammoniac, liées à la fertilisation agricole (épandage).

En complément, certains des dispositifs d'aide exceptionnels pour faire face à la hausse des prix de l'énergie en 2022 et 2023 favorisent la consommation d'énergie et constituent, temporairement, des subventions dommageables au climat (cf. encadré 5).

³² Citepa, « Rapport national d'inventaire – Format Secten – Bilan des émissions en France de 1990 à 2021 », juin 2022.

Encadré 5 : Les dispositifs d'aide face à la hausse des prix de l'énergie en 2022

En 2022, plusieurs mesures d'aides exceptionnelles au consommateur sont mises en place pour faire face à la hausse des prix de l'énergie. Limitées aux exercices 2022 et 2023, certains dispositifs concernent le soutien à la consommation des énergies fossiles et peuvent être assimilées à des subventions dommageables :

- remise sur les carburants, *via* une aide directe versée aux distributeurs ;
- aide d'urgence pour les foyers se chauffant au fioul (230 M€) ;
- maintien du prix du gaz à son niveau d'octobre 2021 dans le cadre du « bouclier tarifaire » sur les prix de l'énergie ;
- doublement du plafond d'exonération de la prime carburant versée par les employeurs ;
- cumul possible de l'indemnité carburant avec la prise en charge d'un abonnement transport collectif par l'employeur ;
- chèque énergie exceptionnel pour les foyers les plus modestes.

En raison de leur caractère temporaire, et du contexte d'augmentation forte des prix de l'énergie, dont ces mesures ne font que compenser la hausse, ces dépenses ne sont pas retenues par la mission comme dépenses dommageables.

Source : Loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 ; décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants.

L'ensemble de ces dépenses défavorables au climat (et parfois à la qualité de l'air) n'ont qu'un lien indirect avec la biodiversité et se rattachent à une pression transversale. La mission propose de ne pas les retenir dans son évaluation des subventions dommageables à la biodiversité. Toutefois, les co-bénéfices climat-biodiversité doivent être intégrés aux réflexions concernant la réduction des subventions dommageables au climat.

2.6. Les subventions incitant au développement des énergies renouvelables ont un effet considéré comme positif sur le climat mais potentiellement défavorable à la biodiversité

Les aides à l'installation de capacités de production d'énergie renouvelable (EnR) sont mises en œuvre dans le cadre de l'accompagnement à la transition énergétique et de la lutte contre le changement climatique. Le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale, évalué à 5,7 Md€ en 2021 et 4,7 Md€ en 2022³³, est coté neutre en matière de biodiversité par le budget vert (action 345-09).

En 2022, il se répartit entre :

- ◆ le solaire photovoltaïque (2,7 Md€) ;
- ◆ l'éolien terrestre (1,1 Md€) ;
- ◆ les bio-énergies (574 M€) ;
- ◆ l'éolien en mer (75,7 M€).

Ces aides couvrent deux dispositifs de compensation, instaurés pour inciter à l'émergence de capacités de production d'EnR, dans le cadre du programme 345 :

- ◆ la compensation du surcoût pour les fournisseurs historiques des obligations d'achats ou des tarifs d'achat garantis ;
- ◆ le « complément de rémunération », prime pour les fournisseurs d'EnR vendant directement l'électricité produite sur le marché³⁴.

³³ Selon la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le coût de l'éolien offshore représentera 2 Md€ par an, soit 40,7 Md€ sur 20 ans. Le photovoltaïque représentera 2 Md€ par an.

³⁴ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Annexe II

Or, ces dépenses peuvent contribuer au changement d'usage des sols (photovoltaïque, éolien terrestre) ou peuvent perturber les habitats et les continuités écologiques (éolien en mer). Dans son avis de septembre 2022 sur le projet de loi relatif à l'accélération des EnR, le conseil national de la protection de la nature (CNPN) fait le lien entre le développement de ces énergies et une aggravation de la situation de la biodiversité par « *des atteintes accrues aux habitats et au fonctionnement des écosystèmes, via notamment la réduction des surfaces encore peu anthropisées, processus s'ajoutant aux impacts directs de mortalité touchant de nombreuses espèces* »³⁵.

La mission ne retient dans son périmètre des subventions dommageables que les dépenses entraînant une pression directe sur la biodiversité comme une artificialisation nouvelle ou une perturbation des habitats. Or, il n'a pas été possible d'isoler la fraction de l'aide au photovoltaïque et à l'éolien constituant une « part artificialisante » et la loi climat énergie de 2021 exclut de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN) les installations photovoltaïques sous certaines conditions³⁶. La mission n'a donc pas pu intégrer ces dépenses à son périmètre, même si leurs effets sur la biodiversité ne sont pas neutres.

³⁵ Conseil national de la protection de la nature, délibération n° 2022-38, Avis en procédure d'urgence du 16 septembre 2022 relatif au projet de loi relatif à l'accélération des énergies renouvelables.

³⁶ Art. 194 de la loi Climat énergie « *un espace naturel ou agricole occupé par une installation de production d'énergie photovoltaïque n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers dès lors que les modalités de cette installation permettent qu'elle n'affecte pas durablement les fonctions écologiques du sol, en particulier ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques ainsi que son potentiel agronomique et, le cas échéant, que l'installation n'est pas incompatible avec l'exercice d'une activité agricole ou pastorale sur le terrain sur lequel elle est implantée* ».

3. Les subventions dommageables des collectivités territoriales, estimées à 2,7 Md€, ne sont pas connues avec précision

Il n'existe pas de classification du montant des dépenses des collectivités territoriales dommageables à la biodiversité. En 2022, seule une dizaine de collectivités sont engagées dans une expérimentation de budget vert, qui ne couvre qu'une partie de leurs dépenses et concerne davantage l'impact sur le climat que sur la biodiversité (cf. annexe I). Les dépenses dommageables identifiées par les premiers budgets verts concernent le soutien ou la création d'infrastructures routières, le développement du tourisme, indirectement l'impact carbone des carburants utilisés au profit des activités de la collectivité (cf. encadré 6).

Encadré 6 : Les dépenses dommageables dans les expérimentations de budgets verts des collectivités territoriales

L'expérimentation de budget vert en 2021 et 2022, dans moins de dix collectivités territoriales et selon des méthodologies et des périmètres différents, a permis d'identifier certaines subventions dommageables.

La région Bretagne retient en 2022, par programme :

- « environnement » : le soutien au raccordement des réseaux d'assainissement ;
- « mobilités » : la part carburant des transports terrestres alimentés de diesel ou d'essence ;
- « agriculture » : les serres chauffées.

La région Occitanie retient en 2021, pour la biodiversité :

- le soutien aux infrastructures routières nationales et départementales ;
- la création ou l'extension d'équipements touristiques (parkings, activités de sports d'hiver), de zones d'activité économique concourant à l'artificialisation de sols.

Le département de la Mayenne retient, en 2022 :

- la construction d'infrastructures routières (9,6 M€) ;
- les déplacements motorisés du personnel.

Source : Rapports sur l'impact environnemental des budgets de la région Bretagne (2022), de la région Occitanie (2021) et du département de la Mayenne (2022).

Pour les collectivités concernées, l'impact des dépenses dommageables sur le climat n'est pas négligeable : l'expérimentation du budget vert 2022 de la région Bretagne, quoique partielle, identifie déjà 63,6 M€ de subventions dommageables au climat soit 4,9 % des crédits de paiement pour 2022 (cf. tableau 10).

Tableau 10 : Extraits du budget primitif 2022 de la région Bretagne (en M€)

Programme	Montant total	Dépenses défavorables climat	Dépenses défavorables (en %)
Mobilités	371,2	59,4	16 %
Développement économique et agriculture	129,0	2,6	2 %
Environnement	26,4	1,6	6 %
Budget total de la région	526,6	63,6	4,9 %

Source : Budget primitif 2022 de la région Bretagne.

Annexe II

En l'absence de données consolidées, il est possible d'approcher le montant des dépenses en retenant, dans les nomenclatures comptables par fonction³⁷, les lignes comptables correspondant à des catégories défavorables déjà identifiées pour le budget de l'État, soit :

- ◆ les dépenses concourant à l'artificialisation des sols³⁸ :
 - les dépenses d'infrastructures de transport linéaires (ferroviaire, fluvial)³⁹, sans toutefois intégrer les dépenses courantes en matière de transports ;
 - les dépenses de soutien au logement et à l'accession au logement⁴⁰ ;
- ◆ les aides agricoles⁴¹.

Cette approche revêt plusieurs limites :

- ◆ au sein des dépenses d'infrastructures de transport, il n'est pas possible d'isoler précisément la part dédiée à la construction de nouveaux réseaux. Le périmètre n'intègre pas les dépenses relatives aux routes, qui représentent 11,5 Md€ en 2021 mais pour lesquelles il n'est pas possible de distinguer les dépenses d'infrastructures des dépenses courantes. Par ailleurs, la mission a déjà comptabilisé les dépenses des collectivités au titre des co-financements prévus par les contrats de plan État-région en matière de routes et de réseaux ferroviaires (cf. 2.2.1) ;
- ◆ au sein des dépenses agricoles, il n'est pas possible de distinguer celles qui sont favorables à la biodiversité et contribuent à la transition des exploitations, notamment au titre des co-financements FEADER.

Sous ces réserves, le montant des dépenses dommageables des collectivités peut être estimé à 2,7 Md€ en 2021 (cf. tableau 11), soit deux fois plus que les 1,3 Md€ de dépenses des collectivités favorables à la biodiversité (cf. annexe I).

À l'exception des dépenses relatives au logement (- 29,5 %), tous les postes de dépenses considérés par la mission comme défavorables sont en augmentation entre 2016 et 2021.

Tableau 11 : Dépenses des collectivités avec impact défavorable sur la biodiversité (2016-2021, en M€)

Secteur	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2016-2021
Logement	1 590	1 435	1 173	1 106	1 017	1 120	- 29,5%
Agriculture et pêche	659	781	790	819	831	884	+ 34,1%
Infrastructures ferroviaires	532	564	521	570	587	577	+ 8,4%
Infrastructures fluviales	94	88	131	130	169	165	+ 74,4%
Total	2 875	2 868	2 615	2 625	2 604	2 746	

Source : DGFIP-CL2A, extraction de comptes 2016-2021 ; mission.

³⁷ M14 pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), M52 pour les départements, M57 pour les métropoles et les autres niveaux de collectivité volontaires, M71 pour les régions.

³⁸ Les dépenses des collectivités territoriales relatives à l'aménagement rural ne sont pas neutres au regard de la biodiversité, cependant la mission ne dispose pas d'éléments suffisants pour distinguer un effet favorable (par exemple, la plantation de haies) d'un effet défavorable sur la biodiversité (artificialisation des sols).

³⁹ Comptes 63 et 64 de la M52, 852 et 853 de la M57, 812 de la M71.

⁴⁰ Comptes 72 et 73 de la M14, 72 de la M52, 552 et 553 de la M57, 54 de la M71.

⁴¹ Comptes 92 de la M14, 92 de la M52, 631 de la M57, 93 de la M71.

4. La mission identifie la réduction des subventions dommageables comme la priorité en matière de politique de biodiversité

La mission a identifié 10,2 Md€ de subventions dommageables financées par l'État et l'Union européenne (cf. tableau 12). L'essentiel des dépenses se concentre sur les aides agricoles (6,7 Md€) et l'artificialisation des sols (2,9 Md€).

Ce montant est 4,4 fois supérieur à celui des dépenses relatives aux politiques de biodiversité de l'État et de l'Union européenne (cf. annexe I). Il s'agit d'un ordre de grandeur proche de celui identifié par l'OCDE⁴² qui recense 500 Md\$ de subventions publiques dommageables par an, soit 5 à 6 fois plus que la totalité des dépenses en sa faveur.

Tableau 12 : Subventions publiques (État et UE) dommageables à la biodiversité en 2022 (en M€)

Subventions dommageables par thème	2022
PAC (1 ^{er} et 2 ^{ème} pilier)	6 498,3
FEAMP	33,8
Total fonds européens	6 532,1
Nouvelles infrastructures linéaires de transport	1 284,0
Logement neuf	954,4
Dépenses fiscales liées à la taxe d'aménagement	650,0
Biocarburants	296,0
Aides agricoles (État)	248,7
Aides pêche (État)	20,7
Aides à la presse	179,0
Total national	3 632,8
Total	10 164,9
<i>dont changement d'usage des sols, artificialisation</i>	<i>2 888,4</i>
<i>dont surexploitation des ressources</i>	<i>529,5</i>
<i>dont aides agricoles</i>	<i>6 747,0</i>

Source : Mission.

La mesure 14.3 de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 prévoit « d'élaborer et appliquer un plan de réduction permettant d'aller vers la suppression des dépenses publiques dommageables à la biodiversité ». Elle fait référence à l'engagement pris par la France, dans le cadre de la cible 3 des objectifs d'Aichi⁴³, réaffirmée en 2014 par les parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB), d'identifier des dépenses dommageables et de définir une trajectoire d'extinction d'ici à 2020. Cet engagement est également cohérent avec le *Paris Collaborative on Green Budgeting* lancé en 2017 par la France. Non respecté, l'objectif de réduction des dépenses dommageables a été repris dans les négociations du nouveau cadre mondial pour la biodiversité et de la COP-15 prévue en 2022 (cible 18).

⁴² OCDE, *Aperçu général du financement de la biodiversité à l'échelle mondiale* (2020).

⁴³ Cible 3 des objectifs d'Aichi (2010) : « D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socio-économiques nationales ».

Annexe II

Les subventions dommageables ont peu évolué depuis 2012, hors politique du logement. À ce titre, certaines dépenses dommageables recensées par le budget vert et reprises en partie par la mission (cf. 2) ont eu tendance à augmenter entre 2017 et 2022 (cf. tableau 13) :

- ◆ les dépenses de construction de nouvelle d'infrastructures linéaires sont toutes en augmentation : + 250 M€ pour le ferroviaire, + 120 M€ pour les routes et + 76 M€ pour les voies fluviales ;
- ◆ les taux réduits de TICPE pour les biocarburants sont en augmentation (+ 150 M€).

Deux postes affichent toutefois une baisse importante depuis 2017 :

- ◆ l'extinction programmée des aides au logement neuf entraîne une forte diminution de ces dépenses sur la période⁴⁴ (- 1,9 Md€), même si les réformes successives recentrant les aides à la construction ou à l'acquisition de logement n'ont pas eu pour objectif principal de réduire les dépenses dommageables à la biodiversité et, pour le PTZ, n'ont pas affecté le volume ni les caractéristiques de logements construits en zones B2 et C (cf. 2.2.2) ;
- ◆ la même évolution est constatée pour les dispositifs d'aide à la construction ou l'acquisition de logements en outre-mer (- 199 M€).

Tableau 13 : Évolution des dépenses défavorables à la biodiversité en LFI 2017 à 2022 (en M€)

Dépenses	2017	2019	2022	2017-2022
Ferroviaire	2 727	2 832	2 994	+ 267
Logement	2 843	3 335	962	- 1 881
Routes	243	323	364	+ 121
Biocarburants ⁴⁵	145	146	295	+ 150
Aides à la presse	188	175	179	- 9
Fluvial	14	19	90	+ 76
Logement Outre-mer	212	169	13	- 199
Autres	3	3	8	+ 5
Total	6 373	6 999	4 897	- 1 476

Source : Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au PLF 2022 ; Voies et Moyens Tome II annexé au PLF 2019 ; direction du budget ; mission.

Parmi les recommandations du rapport du CAS, seules certaines mesures ont été mises en œuvre depuis 2012, à savoir :

- ◆ le recentrage des aides au logement ;
- ◆ en matière de fiscalité environnementale (cf. annexe III) : l'intégration de l'arsenic et du sélénium dans le champ d'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et l'extension de l'assiette du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)⁴⁶ aux véhicules nautiques à moteur de 90 kW et plus de puissance.

Par ailleurs, sur le périmètre des subventions dommageables retenu par la mission, la programmation de la PAC 2014-2020 n'a pas inversé les tendances en matière de soutien à l'agriculture et aux pratiques défavorables à la biodiversité (cf. 2.1).

⁴⁴ Selon le budget vert de l'État 2022, « la part « défavorable » de la dépense fiscale du PTZ (considérée comme artificialisante) évolue à la baisse depuis 2017, et continuera à baisser dans les années qui viennent » du fait des réformes mises en œuvre.

⁴⁵ Taux réduits de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) pour les carburants (E85, E10 comprenant de l'éthanol, B100 comprenant des acides gras).

⁴⁶ Taxe affectée au Conservatoire du littoral visant les activités nautiques, Extension dans la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011.

La réduction des subventions dommageables à la biodiversité peut entrer en concurrence avec d'autres objectifs de politique publique, parfois en lien avec la lutte contre le changement climatique. Il s'agit notamment :

- ◆ du développement de mobilités douces (ferroviaire et fluvial) ;
- ◆ de la transition énergétique (photovoltaïque, éolien, biocarburants) ;
- ◆ de la construction de logements ;
- ◆ du soutien au secteur agricole.

La réduction des subventions dommageables présente pourtant plusieurs avantages. En effet, elle permet de :

- ◆ diminuer les pressions sur la biodiversité et de renforcer ainsi l'effet des actions de protection et de restauration. Cela participe notamment à la clarté, l'efficacité et à l'exemplarité de l'action publique ;
- ◆ dégager des marges de manœuvre budgétaires pour financer les politiques de biodiversité ou bien maîtriser la dépense publique ;
- ◆ d'éliminer un certain nombre de dépenses fiscales nuisant aux incitations des acteurs et de contribuer à la simplification du système fiscal, alors que la performance des dépenses fiscales est moins suivie et évaluée que celle des crédits budgétaires⁴⁷.

La mission n'a pas été en mesure d'expertiser chacune des dépenses de l'État jugées dommageables. Cependant, elle met en avant certaines dépenses particulièrement néfastes qui nécessitent une stratégie d'extinction à court et moyen-terme :

- ◆ la suppression anticipée des aides au logement neuf, notamment le Pinel (dès 2023) ou *a minima* leur recentrage sur les zones déjà artificialisées et/ou desservies par des transports en commun, y compris en infra-communal ;
- ◆ la réévaluation des projets de nouvelles d'infrastructures routières (État, sociétés d'autoroutes mais aussi collectivités territoriales) en prenant en considération, au-delà des obligations légales liées à la séquence ERC, les objectifs de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 ;
- ◆ la revue des différentes dépenses fiscales portant sur la taxe d'aménagement, notamment l'intérêt de maintenir l'abattement sur les 100 premiers m² des résidences principales (400 M€ par an) ;
- ◆ la réorientation de la PAC en faveur de la préservation de la biodiversité (cf. annexe IV).

D'une manière générale, la mission recommande de fixer un objectif de réduction qui permettrait notamment de financer la SNB 2030 (cf. annexe V). À ce titre, une réduction de 4,6 % des dépenses dommageables d'ici à 2027 permettrait de gager l'effort supplémentaire nécessaire pour les actions favorables à la biodiversité identifiées par la mission (465,1 M€ en 2027, cf. annexe IV).

Proposition n° 2 : D'ici 2027, réduire les subventions dommageables à la biodiversité afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité.

L'effort de réduction des subventions dommageables devra également porter sur certaines dépenses des collectivités territoriales, en cohérence avec la stratégie qui sera adoptée par l'État.

⁴⁷ Plusieurs rapports de l'inspection générale des finances soulignent l'absence de suivi de la performance des dépenses fiscales au niveau national comme au niveau de la fiscalité locale : rapport « Guillaume » de 2011 d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, rapport de 2019 relatif à la gouvernance des dépenses fiscales, rapport de 2022 relatif au suivi et à la mesure de la performance des dépenses fiscales du programme 134.

Synthèse des propositions de l'annexe II

Proposition n° 1 : Approfondir les cotations du budget vert de l'État sur l'axe biodiversité afin notamment d'affiner les dépenses déjà identifiées et qualifier les 91,9 % de dépenses du budget général aujourd'hui jugées « sans impact ».

Proposition n° 2 : D'ici 2027, réduire les subventions dommageables à la biodiversité afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité.

ANNEXE III

Fiscalité et biodiversité

SOMMAIRE

1. LA FISCALITÉ EN LIEN AVEC LA BIODIVERSITÉ REPRÉSENTE UNE PART MINORITAIRE DE LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE ET EST PEU INCITATIVE.....	2
1.1. La fiscalité « environnementale » oscille entre incitation à modifier les comportements et rendement budgétaire.....	2
1.2. La fiscalité en lien avec la biodiversité est insuffisamment incitative et constituée de taxes affectées qui visent essentiellement un objectif de rendement budgétaire ...	8
1.2.1. <i>Les taxes affectées aux agences de l'eau représentent 2,2 Md€ par an et reposent essentiellement sur les ménages</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>La taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel est affectée au conservatoire du littoral pour 48 M€ en 2022 et la taxe dite « Barnier » sur le transport maritime de passagers est affectée à des gestionnaires d'espaces naturels protégés.....</i>	<i>13</i>
1.2.3. <i>Enfin, certaines fiscalités plus incitatives présentent un lien ténu avec la biodiversité, à l'image de la taxation générale des activités polluantes, deuxième fiscalité environnementale dont les rendements sont de 870 M€ en 2022.....</i>	<i>14</i>
1.3. La fiscalité foncière et de l'aménagement a des effets défavorables sur la biodiversité, malgré l'affectation d'une part de taxe d'aménagement aux espaces naturels sensibles.....	14
1.3.1. <i>La taxe d'aménagement envoie un signal défavorable à l'artificialisation et contribue, par sa part départementale, aux espaces naturels sensibles, mais cette affectation est partielle et la taxe est grevée par les dépenses fiscales.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>Hors taxe d'aménagement, les incitations de la fiscalité foncière sont dans l'ensemble défavorables à la biodiversité.....</i>	<i>18</i>
1.4. Les autres outils incitatifs favorisant directement la biodiversité restent faibles.....	20
2. L'AJUSTEMENT DE LA FISCALITÉ EXISTANTE PERMETTRAIT UNE MEILLEURE APPLICATION DU PRINCIPE POLLUEUR PAYEUR SANS HAUSSE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENT OBLIGATOIRE, MÊME SI DES MESURES PONCTUELLES DE RENDEMENT SONT ENVISAGEABLES	23
2.1. Les redevances des agences de l'eau peuvent être revues afin de mieux répartir la charge fiscale et de rendre celles-ci plus incitatives.....	23
2.1.1. <i>La transformation des redevances pour pollution domestique et modernisation du réseau pourrait, à produit constant, conduire à une meilleure application du principe pollueur payeur.....</i>	<i>24</i>
2.1.2. <i>L'assiette et le taux de la redevance pour pollutions diffuses ont été augmentés pour servir au financement des plans Ecophyto et une hausse nouvelle paraît peu envisageable hors du financement de ce plan, bien qu'une adaptation de l'assiette soit nécessaire</i>	<i>27</i>

2.2.	La mission propose des solutions de financement fondées sur les ressources existantes des agences	29
2.2.1.	<i>Pour mettre en œuvre les mesures de la stratégie nationale pour la biodiversité, la mission propose de raisonner à cadre constant.....</i>	29
2.2.2.	<i>La création d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés sur le modèle de la redevance pour les pollutions diffuses permettrait de dégager des ressources nouvelles (60 M€/annuel) sur la base d'une assiette large et d'un taux faible, mais rencontrerait probablement l'opposition des agriculteurs.....</i>	31
2.2.3.	<i>Dans un contexte de réforme de la liquidation de la taxe d'aménagement, la mission ne recommande pas de faire évoluer celle-ci.....</i>	33
2.3.	Un complément à la taxe de séjour permettrait de soutenir l'action des régions en faveur de la biodiversité, associant au chef-de-filât la possibilité de dégager une ressource.....	35
3.	LA FISCALITÉ EST UN LEVIER ACCESSOIRE POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF DE ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE, DONT L'ÉVOLUTION PEUT NÉANMOINS ENVOYER DES SIGNAUX MOINS FAVORABLES À L'ARTIFICIALISATION.....	39
3.1.	Une revue fiscale plus approfondie est nécessaire afin de corriger les incitations défavorables et de contribuer à la réduction du rythme d'artificialisation des sols ...	39
3.1.1.	<i>La fiscalité n'est pas le premier ressort d'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».....</i>	39
3.1.2.	<i>Un cadre de politique fiscale stratégique, concerté et reposant sur des propositions fiabilisé est nécessaire pour orienter favorablement la fiscalité en lien avec le foncier.....</i>	40
3.1.3.	<i>Transformer la fiscalité foncière est difficile à court terme bien que des ajustements de la fiscalité des zones humides soient possibles.....</i>	43
3.2.	À court terme, l'évolution de la fiscalité liée à la cession des terrains nus devenus constructibles enverrait un signal défavorable à l'artificialisation et produirait un rendement incident net de 93 M€.....	44
4.	ENFIN, LA MISSION A IDENTIFIÉ PLUSIEURS DOMAINES DANS LESQUELS LES SIGNAUX ENVOYÉS PAR LA FISCALITÉ POURRAIENT ÊTRE ORIENTÉS DE FAÇON PLUS FAVORABLE À LA BIODIVERSITÉ	47
4.1.	La fiscalité des surfaces commerciales envoie un signal favorable à l'artificialisation qui pourrait être corrigé par une évolution de son assiette.....	47
4.2.	La fiscalité des logements vacants peut voir son assiette étendue à l'ensemble des communes à forte densité, pour un rendement faible (env. 10 M€) mais pouvant constituer un nouveau signal prix défavorable à la vacance	50
4.3.	La fiscalité associée aux espaces forestiers pourrait évoluer afin de mieux prendre en compte les enjeux liés à la biodiversité, en particulier s'agissant de la gestion des forêts détenues par l'échelon communal.....	51
4.4.	Enfin, une expérimentation d'un régime fiscal plus favorable aux personnes s'engageant dans un régime d'obligations réelles environnementales pourrait être lancée	53

Annexe III

Tableau 1 : Synthèse des mesures fiscales proposées par la mission

Mesure	Incidence fiscale	Commentaires
Proposition à rendements constants		
Evolution de l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses	14 M€	Cela permettrait de limiter la baisse de rendements escomptée (entre -13 et - 82 M€) par la direction de l'eau et de la biodiversité.
Transformation des redevances pour pollution domestique et de redevance pour modernisation	N.D.	La mesure consisterait à transformer ces redevances en redevances plus incitatives. Le cas échéant, le produit pourrait être modulé.
Expérimenter sur certains territoires une exonération de taxe foncière pour les acteurs s'engageant dans une ORE	N.D.	La mesure consisterait à exonérer de taxe foncière (perte compensée par l'État) les propriétaires s'engageant sur des obligations réelles environnementales suivant à un cahier des charges exigeants. Sur la base de l'évaluation réalisée, étudier la possibilité de pérenniser le dispositif.
Propositions suscitant du rendement		
Création d'une redevance sur les engrais azotés (AE)	60 M€	Le rendement proposé correspond à une assiette large et un faible taux, mais n'est pas adapté à la conjoncture (prix actuels des engrais azotés) et suscite un risque d'acceptabilité.
Création d'une part additionnelle de taxe de séjour affectée (régions)	40 à 60 M€	L'affectation aux régions enverrait un signal favorable à celles-ci dont le chef de filât en matière de biodiversité nécessitera des moyens supplémentaires.
Evolution de la fiscalité de la cession des terrains nus constructibles (État)	93 M€	La mesure conduirait à une baisse des produits collectés au niveau communal de 30 à 50 M€ qui pourrait être compensée par la limitation des niches fiscales portant sur la Taxe d'aménagement communale (>600 M€)
Autres propositions		
Etudier la possibilité d'une revue de la fiscalité foncière et de l'aménagement, visant à faire évoluer structurellement les incitations portées par celles-ci au regard de l'objectif « zéro artificialisation nette » (ZAN).		

Source : Mission.

1. La fiscalité en lien avec la biodiversité représente une part minoritaire de la fiscalité environnementale et est peu incitative

1.1. La fiscalité « environnementale » oscille entre incitation à modifier les comportements et rendement budgétaire

La fiscalité environnementale, entendue au sens large, correspond à la fiscalité en lien avec l'environnement. L'OCDE la définit comme « *l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles* ». Comme l'indique le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son rapport de 2019¹, le concept de fiscalité environnementale pallie l'absence d'imposition transversale relative à l'environnement comme le sont la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour la consommation, l'impôt sur le revenu (IR) pour le revenu des ménages ou l'impôt sur les sociétés pour les entreprises. La fiscalité environnementale correspond ainsi à l'ensemble de la fiscalité liée aux pollutions, aux émissions de gaz à effets de serre (agriculture, transports, logement, énergie), aux déchets, à la consommation de ressources naturelles (sols, eau).

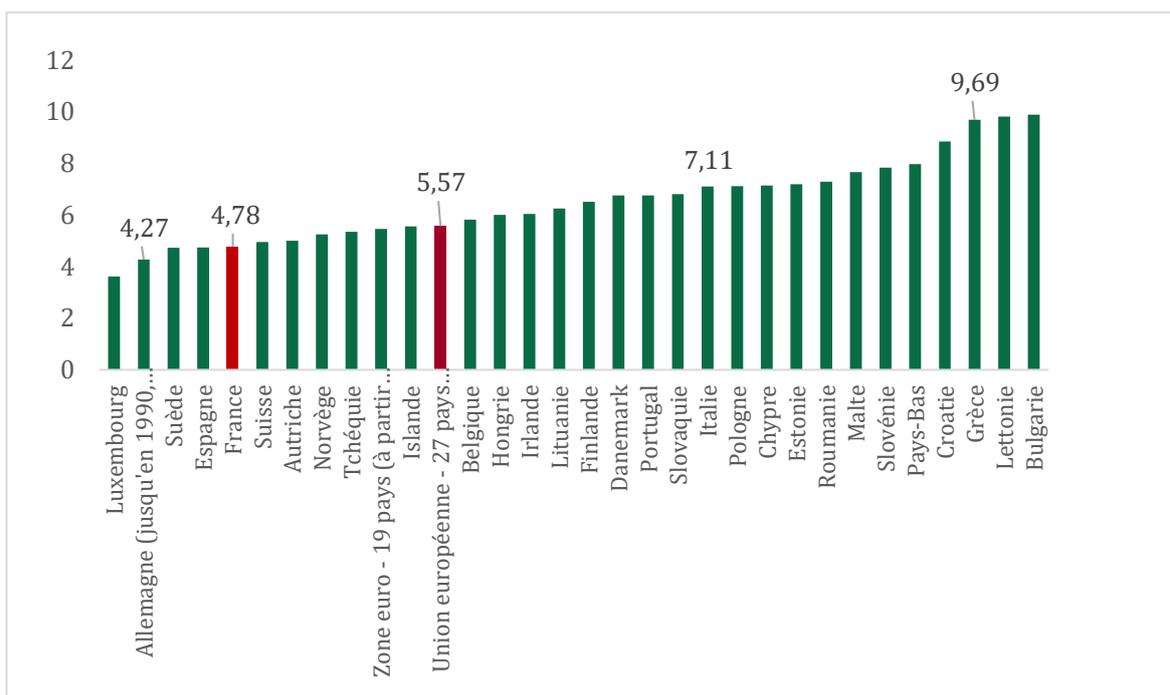
La fiscalité environnementale peut répondre de façon cumulée ou distincte, à des objectifs de rendement et d'incitation. L'outil fiscal peut cumuler ces deux rôles et ainsi engendrer un double dividende : par exemple les redevances pour pollutions diffuses perçues par les agences de l'eau jouent un double rôle de rendement et d'incitation à moins polluer. Cependant, l'usage à des fins de rendement d'une fiscalité incitative n'est pas pérenne : si celle-ci est efficace, les comportements dommageables reculent et les recettes fiscales s'estompent progressivement.

En France, la fiscalité environnementale est relativement faible et peu incitative. S'agissant du niveau de la fiscalité environnementale, celle-ci représentait, en 2020, 4,8 % des recettes fiscales contre 4,3 % en Allemagne, mais 5,6 % dans l'Union européenne et jusqu'à 7,1 % en Italie, et 9,7 % en Grèce (cf. graphique 1).

¹ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fiscalite-environnementale-au-defi-de-lurgence-climatique>.

Annexe III

Graphique 1 : Part de la fiscalité environnementale dans le PIB dans l'Union européenne en 2020



Source : Eurostat, données 2020.

En outre, elle est largement assise sur la fiscalité de l'énergie (81 %). Les enjeux de fiscalité environnementale sont concentrés sur l'énergie et ont une vocation première de rendement. 83 % du produit de la fiscalité environnementale est aujourd'hui concentré sur l'énergie et 11,5 % sur les transports.

Le tableau 2 reprend la dernière synthèse publiée en la matière à la suite des travaux du CGDD en 2017² qui détaille les différentes fiscalités environnementales existant en France.

Tableau 2 : Fiscalité environnementale en France en 2016

Classification Eurostat	Nom de la taxe	Recettes 2016 (en millions d'euros)
Energie (81,6 %)	Total	42 314
	Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE)	28 456
	Contribution au service public de l'électricité (CSPE)	8 264
	Taxes locales sur la consommation d'électricité (TICFE et TCFE)	1 588
	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)	1 592
	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)	1 104
	Autres taxes énergétiques (taxe carburants dans les DOM...)	1 310
	Total	5 901
Transport (11,5 %)	Taxe sur certificats d'immatriculation (cartes grises)	2 187
	Taxe additionnelle sur les assurances automobiles	996

² <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.html?id=Temis-0086030>.

Annexe III

Classification Eurostat	Nom de la taxe	Recettes 2016 (en millions d'euros)
	Taxe due par les concessionnaires d'autoroute	599
	Taxe sur les véhicules de société	542
	Taxe de l'aviation civile	410
	Autres taxes sur les transports (contribution de solidarité sur les billets d'avion...)	1 167
Pollution (5,1 %)	Total	2 614
	Redevances pollution eau	1 960
	Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) (déchets, pollutions atmosphériques...) hors TGAP carburant	654
Ressources (0,8 %)	Total	407
	Redevances prélèvement eau	385
	Autres taxes sur les ressources (redevance sur les autres usagers de l'eau, taxe sur les produits de la mer...)	22
Totaux	Total (champ Eurostat)	51 235
	Hors champ Eurostat (Taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM et REOM))	7 384

Source : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/270834-fiscalite-ecologique-quelle-efficacite>, 2020.

La fiscalité environnementale est en outre diverse par la nature de l'assiette et par les outils fiscaux utilisés, bien qu'elle vise dans l'ensemble une logique de rendement. Une partie de cette fiscalité environnementale peut être considérée comme ayant un effet favorable pour la biodiversité, soit parce qu'elle s'attache aux pollutions qui sont nocives pour la biodiversité (pollution de l'eau, des sols, de l'air, emprise au sol ou sur les cours d'eau), soit parce qu'elle s'attache à la réduction du changement climatique (taxation des énergies fossiles). Néanmoins, les taxes environnementales forment, comme le soulignait le rapport du CPO de 2019³ consacré à la fiscalité environnementale, un « ensemble composite de dispositifs ». En 2016, l'OCDE notait ainsi qu'hormis la trajectoire de la fiscalité carbone, interrompue aujourd'hui, « le poids de la fiscalité écologique dans l'économie reste relativement faible, les taux des taxes ne reflètent pas le coût des dommages environnementaux et les nombreux traitements fiscaux préférentiels, continuent d'envoyer des signaux prix contradictoires »⁴ (cf. étude des dépenses dommageables en annexe II).

Ces instruments fiscaux ne sont pas véritablement d'inspiration pigouvienne, mais sont des prélèvements établis pour alimenter le budget de l'État d'opérateurs de gestion ou bien de l'eau ou bien des déchets. Parmi ceux-ci, « les outils de fiscalité relatifs au financement du traitement des déchets et de la politique de l'eau [ont une] logique d'affectation budgétaire caractérisée »⁵.

De façon directe, seule la fiscalité assise sur les pollutions et la consommation des ressources a une incidence sur la biodiversité, et celle-ci ne représentant que 5,7 % du total de la fiscalité environnementale, soit 3 Md€ en 2016.

Cette fiscalité est largement affectée même si le principe d'affectation de la fiscalité environnementale demeure l'exception et est peu développé en France. Le recours à la fiscalité affectée pour le financement d'une partie des acteurs des politiques de biodiversité peut néanmoins sembler porter des objectifs contradictoires entre effets de rendement et effets sur les comportements. C'est pourquoi la mission a cherché, dans ses orientations, à clarifier les objectifs portés par les différentes fiscalités relatives à la biodiversité. Sans en modifier profondément le principe, la mission considère que l'amélioration de l'efficacité de la fiscalité affectée à la biodiversité est possible (cf. encadré 1).

Enfin, il n'y a pas de stratégie fiscale environnementale en France. Comme l'indique le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son rapport de janvier 2019, « il n'existe pas de fiscalité environnementale en France au sens d'une politique fiscale cohérente conçue comme outil de la politique de protection de l'environnement, mais seulement des instruments fiscaux ayant trait à l'environnement ».

Encadré 1 : Le principe d'affectation fiscale au sein des politiques de biodiversité

La fiscalité affectée est la principale source de financement des politiques de biodiversité au travers des redevances portant sur la pollution de l'eau prélevées par les agences de l'eau, de la taxe de francisation⁶ et de la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés (taxe dite Barnier), et de la part départementale de la taxe d'aménagement portant sur l'artificialisation attribuée aux espaces naturels sensibles.

³ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fiscalite-environnementale-au-defi-de-lurgence-climatique>.

⁴ Ocde, examen environnemental de la France, 2016.

⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fiscalite-environnementale-au-defi-de-lurgence-climatique>.

⁶ Taxe due par tout propriétaire, au 1er janvier de l'année de taxation, d'un navire de plaisance répondant à l'une des caractéristiques suivantes : navire de 7 mètres et plus ; navire d'une longueur de coque inférieure à 7 mètres doté d'une motorisation égale ou supérieure à 22 chevaux administratifs ; véhicule nautique à moteur (jet-ski, scooter des mers, etc.), dont la puissance des moteurs est égale ou supérieure à 90 kW.

Le recours à la fiscalité affectée est ancré dans les pratiques des acteurs de la biodiversité et structure leur organisation. À titre d'exemple, les agences de l'eau maîtrisent dans le cadre de leur gouvernance l'évolution du niveau de leurs redevances d'un bassin à l'autre, et présentent une capacité de recouvrement dont les coûts de gestion sont maîtrisés, selon le rapport IGF-CGEDD de 2018 à ce sujet⁷. Par ailleurs, un double plafond de recettes et de dépenses fixé par le législateur s'impose aux agences de l'eau (depuis 2021 s'agissant des dépenses).

De plus, comme l'indique le CPO, « le principe d'affectation (notamment envers des dépenses de transition) gagne du terrain dans certains pays (Canada, Allemagne). Les études empiriques menées ces dernières années démontrent de manière systématique que le fléchage des revenus de la taxation vers des dépenses vertes, c'est-à-dire vers le financement des politiques environnementales, augmente l'acceptabilité de la fiscalité environnementale ».

Cependant, la fiscalité affectée présente plusieurs limites soulignées également par le CPO dans son rapport de référence de 2013⁸ en raison :

- de la dérogation qu'elle constitue au principe d'universalité budgétaire, réaffirmé dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;
- des difficultés importantes que le recours à la fiscalité affectée pour les agences de l'État suscite en matière de gouvernance et de pilotage budgétaire, à l'appui notamment du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) à ce sujet⁹ : « les taxes affectées, qui représentent près de 10 Md€ en 2012, soit près de 20 % des apports financiers totaux de l'État aux opérateurs, soulèvent d'importantes difficultés de gouvernance et d'ordre budgétaire. Ce mode de financement va en effet souvent de pair avec le renforcement du sentiment d'indépendance vis-à-vis de l'État, entraînant l'affaiblissement de sa tutelle. En outre, les dynamiques d'évolution des taxes ne sont pas toujours maîtrisées. En cas de très forte augmentation des produits de la taxe, les agences sont ainsi surfinancées, et peuvent par exemple se constituer des « cagnottes ». Inversement, le produit des taxes affectées peut s'avérer insuffisant par rapport aux charges à couvrir, nécessitant l'attribution, imprévue à l'origine, d'une subvention d'équilibre de la part de l'État » ;
- de leur mode de suivi : par l'absence de re-discussion annuelle au Parlement, par la déconsolidation des finances publiques, par leur niveau indéterminé, les fiscalités affectées ne sont pas suivies aussi précisément que les crédits publics.

Le CPO indique cependant que le recours à la fiscalité affectée peut être efficace dans les cas suivants :

- lorsqu'elle renforce manifestement le consentement à l'impôt. Dans les faits, ces situations correspondent à des prélèvements qui sont opérés sur un groupe restreint d'assujettis et qui leur bénéficient exclusivement ;
- lorsqu'elle est économe des deniers publics, notamment en mettant à contribution l'utilisateur ;
- lorsqu'elle permet de préserver des ressources destinées à un mécanisme assurantiel. »

En pratique, selon le CPO, « les affectations sont justifiées » notamment si l'affectation constitue une « contrepartie de la production d'un service directement rendu par l'affectataire, sous la forme de droits ou de quasi redevances ; dans ce cas, le montant de la contribution perçue par l'affectataire doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ».

En outre, le recours à la fiscalité affectée peut sembler porter des objectifs contradictoires entre le principe d'une fiscalité de rendement et d'une fiscalité incitative, utile en matière environnementale. La fiscalité incitative a par définition vocation à s'éteindre dès lors que les comportements s'accordent à son objectif : elle ne peut être considérée comme une solution de rendement pérenne stable. À l'inverse, une fiscalité de rendement, sous couvert d'une affectation à des actions favorables à la biodiversité, ne provoque pas le double bénéfice qui peut être attendu d'une fiscalité environnementale affectée. Enfin, le recours à l'affectation est susceptible d'améliorer l'acceptabilité de la fiscalité.

⁷ Rapport IGF CGEDD, n°2017-M-082-02, *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité*, 2018.

⁸ [Conseil des prélèvements obligatoires, 2013, La fiscalité affectée.](#)

⁹ [L'État et ses agences, IGF, rapport n°2011-M-044-01, 2012.](#)

Cependant, la mission a choisi de ne pas proposer de transformation profonde du financement des acteurs de la biodiversité, au regard de son efficacité relative, des coûts de réorganisation qu'une telle transformation provoquerait et des risques associés à l'acceptabilité de la réforme.

La mission considère que, tout en maintenant une logique de rendement, une meilleure application du principe pollueur payeur est possible pour le financement des acteurs de la biodiversité. C'est le sens des propositions formulées par la mission dans la présente annexe.

Source : Mission.

Les constats de la mission sur la fiscalité en lien avec la biodiversité sont les suivants :

- ◆ les redevances assises sur l'eau et sur la ressource portent également un objectif de rendement, et leur potentiel incitatif pourrait être amélioré sans porter atteinte aux ressources des agences (cf. 1.2) ;
- ◆ les dispositifs fiscaux en lien avec la lutte contre l'artificialisation des sols sont peu nombreux et ne forment pas une politique cohérente (cf. 1.3) ;
- ◆ **les dépenses fiscales dommageables dominant largement la fiscalité favorable.**

Les constats de la mission sont similaires à ceux établis par le CGDD en 2017 dans ses constats relatifs à la fiscalité environnementale en France¹⁰. Malgré quelques évolutions ponctuelles, telle que l'extension de la redevance pour pollution diffuse ou l'extension de la TGAP à certaines nouvelles substances polluantes telle que l'arsenic, la fiscalité liée à la biodiversité n'a pas évolué depuis 2017 et les constats du CGDD dans son aspect favorable comme dans son aspect dommageable sur la biodiversité demeurent valides.

Le nombre de dispositifs ne permet pas de corriger ces tendances lourdes. L'encadré 2 réalisé sur la base d'un recensement de la direction de la législation fiscale (DLF), témoigne à la fois d'un foisonnement de dispositifs et de la faible incidence de ceux-ci. De fait, la fiscalité de l'eau mise à part, les dispositifs énumérés présentent des faibles rendements pour l'État malgré leur nombre. Les dispositifs favorables aux obligations réelles environnementales (ORE) (cf. Annexe V), les dépenses fiscales liées au foncier ou aux espaces naturels ou encore celles liées à l'agriculture biologique ne permettent pas de corriger les incitations favorables à l'agriculture intensive et à l'artificialisation des sols.

Encadré 2 : Ensemble des dispositifs fiscaux favorables à la biodiversité

À la demande de la mission, la DLF a procédé à l'inventaire de la fiscalité favorable à la biodiversité, et a identifié les dispositifs suivants.

Sur la fiscalité directement en lien avec la biodiversité :

Dans le domaine de l'eau et du milieu marin :

- les redevances sur l'eau (7 redevances) ;
- deux taxes sur les produits phytopharmaceutiques (art. 130 de la loi de finances pour 2007 et article L. 253-8-2 du code rural) ;
- la taxe dite Barnier (sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés) ;
- la taxe GEMAPI pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (art. 1530 bis du code général des impôts).

Quatre prélèvements en lien avec la chasse qui alimentent l'OFB au travers des agences de l'eau.

Exonérations sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties :

- article 1395 B Bis du CGI – exonération de certaines zones naturelles comprises dans les zones humides ;
- exonération de 5 ans pour les terrains sur les sites Natura 2000 (L. 414-3 du code de l'environnement) ;

¹⁰ [Fiscalité environnementale : un état des lieux, CGDD, 2017.](#)

Dépenses fiscales liées aux dépenses d'amélioration ou de préservation des espaces naturels :

- la déduction au titre des dépenses d'amélioration du non-bâti (CGI, art. 31, 1-20-c quater) ;
- la déduction au titre des dépenses de travaux de restauration ou de gros entretien réalisés en vue du maintien du bon état écologique et paysager de certains espaces naturels spécifiques qui ont reçu l'accord préalable de l'autorité administrative compétente (CGI, art. 31, 1-20- c quinquies) ;
- la déduction au titre des dépenses d'amélioration et de construction, dans les conditions fixées à l'article 2 undecies de l'annexe III au CGI, qui s'incorporent aux bâtiments d'exploitation rurale, destinées à satisfaire aux obligations relatives aux installations classées pour la protection de l'environnement (CGI, art. 31, -20-c bis).
- l'exonération de droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur certaines aires protégées.

Sur la fiscalité en lien avec les principales pressions sur la biodiversité :

Sur l'artificialisation des sols :

- il existe des régimes de faveurs possibles pour les obligations réelles environnementales (1394 D du CGI) ;
- il existe, pour les forêts des exonérations de TFNB de 8 ans pour certaines plantations¹¹, jusqu'à 50 ans pour les arbres truffiers (article 1395 du CGI). Les mesures favorables comprennent les noyers, les vergers, cultures fruitières et les vignes (8 ans).

Sur l'agriculture :

- trois dépenses fiscales favorisent les bois et forêts (cf. 3.3.3) ;
- onze dépenses fiscales visent à faciliter les terrains agricoles dont une partie porte une considération environnementale. Cependant, comme démontré à l'encadré 6, ces dépenses fiscales sont très insuffisantes à corriger un système fiscal favorable à l'artificialisation des sols ;
- enfin, il existe des exonérations de 5 ans de TFNB pour les terrains agricoles en mode de production biologiques ;

Enfin, peuvent être mentionnés les dispositifs portant sur la facilitation des dons et legs aux associations environnementales (cf. Annexe V), et des dépenses fiscales en lien avec la réhabilitation ou la reconstruction de la ville (à l'image de la réduction d'impôt Malraux).

Source : DLF, note à l'attention de la mission du 30 septembre 2022.

1.2. La fiscalité en lien avec la biodiversité est insuffisamment incitative et constituée de taxes affectées qui visent essentiellement un objectif de rendement budgétaire

1.2.1. Les taxes affectées aux agences de l'eau représentent 2,2 Md€ par an et reposent essentiellement sur les ménages

Le financement des agences de l'eau¹² (et pour partie de l'Office français de la biodiversité (OFB)) s'effectue historiquement par des redevances en application du principe « l'eau paie l'eau », considérée comme une fiscalité affectée. L'encadré 1 rappelle les limites d'un tel principe mais également les raisons qui invitent à le maintenir : la capacité d'assurer un rendement, le suivi du dispositif au travers d'un plafond, l'acceptabilité tant des acteurs en charge (comités de bassin) que des contribuables (enquête Kantar sur les politiques de l'eau¹³).

¹¹ Ne sont cependant pas considérées comme favorables les dépenses fiscales favorables aux peupleraies et aux forêts en Guyane.

¹² Et par incidence, le financement de l'OFB (cf. annexe II).

¹³ [Les Français et l'eau : 25 ans d'opinion, 2021.](#)

Annexe III

Depuis 2021, l'affectation des redevances des agences de l'eau est plafonnée à 2 197,6 M€ en 2021 par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 modifié, pour un total de 13,05 Md€ sur six ans (cf. tableau 3). Au-delà de ce plafond, les recettes encaissées sont reversées au budget général de l'État.

Tableau 3 : Recettes des redevances affectées aux agences de l'eau en M€ (2019-2024)

Recette	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond des redevances affectées aux agences de l'eau	2 264,0	2 185,0	2 156,6	2 197,6	2 197,6

Source : Jaune « Agences de l'eau » annexé au PLF 2022.

Les agences perçoivent actuellement six types de redevances à visée incitative et de rendement très variable (cf. tableau 4) :

- ◆ les redevances pour pollution et collecte fondées sur les usages domestiques de l'eau : redevances dites pour modernisation et redevances pour pollution domestique qui représentent 75 % des rendements (plus de 1 600 M€ en 2020) ;
- ◆ les redevances pour prélèvement sur la ressource en eau : 402 M€ dont 68 % au titre de l'alimentation en eau potable ;
- ◆ les redevances pour pollutions diffuses : 97 M€, en recul de 30 % entre 2019 et 2020 et potentiellement en baisse de 73 M€ à l'avenir selon la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), en raison principalement de l'interdiction du mancozèbe et de la forte réduction attendue des achats de glyphosate ;
- ◆ les redevances pour pollution et collecte fondées sur les usages industriels de l'eau pour 97 M€ soit 4 % du total ;
- ◆ les redevances pour pollution liées aux activités d'élevage (environ 3 M€, compris dans les pollutions non domestiques) ;
- ◆ les redevances pour autres usages de la ressource en eau pour 8,1 M€ (redevance sur l'étiage, et redevance sur le milieu aquatique).

Les redevances cynégétiques¹⁴ sont également recouvrées par les agences de l'eau mais sont intégralement reversées à l'OFB.

¹⁴ Article L. 223-16 du code rural. Le permis de chasser est validé annuellement par le paiement de redevances cynégétiques départementales et nationales. Le produit de ces redevances est affecté aux agences de l'eau. Par ailleurs, l'examen et la délivrance du permis de chasse donnent lieu à des taxes perçues par l'OFB (cf. annexe II).

Annexe III

Tableau 4 : Redevances des agences de l'eau (en M€/an)

Redevances	2020 (exécuté)	2021 (prévu)	2022 (projeté)	2023 (projeté)	2024 (projeté)
Redevances pour pollutions de l'eau	1 090	1 140	1 111	1 109	1 109
... dont pollution domestique	1 021	1 083	1 052	1 051	1 052
... dont pollution non domestique ¹⁵	69	57	59	58	57
Modernisation des réseaux de collecte	538	531	511	511	510
Prélèvement sur la ressource en eau	402	328	351	365	365
...dont irrigation	31	22	22	22	22
... dont eau potable	274	217	233	248	248
... dont hydroélectricité	32	25	26	3	3
... dont refroidissement industrielle	15	18	12	12	12
... dont autres	50	46	57	57	57
Pollutions diffuses	97	115	133	130	127
Redevances cynégétiques	46	49	8	8	8
Autres redevances	8	6	9	9	9
Majorations des redevances (retards)	2	4	-	-	-
Redevances versées au budget de l'État	-7	-10	-15	-13	-12
Total général	2 180	2 163	2 108	2 119	2 116

Source : Jaune budgétaire des agences de l'eau, PLF 2022.

Les redevances portant sur l'eau sont insuffisamment incitatives et reposent essentiellement, en montant, sur les usages des ménages (collecte et distribution, prélèvement en eau potable, traitement de l'assainissement des eaux usées). Plusieurs rapports, du CGDD notamment, ont relevé les limites des redevances sur les pollutions agricoles qui ne couvrent pas aujourd'hui la pollution par les engrais minéraux ou azotés, à l'origine par exemple des pollutions par algues vertes¹⁶. Les redevances à objectif de rendement qui touchent les usages domestiques (modernisation, pollution de l'eau) tiennent peu compte de la pollution des eaux rejetées, et des pressions sur l'état du milieu naturel. Dès lors, seule une partie des redevances (294 M€ soit 13,5 % en 2020) a une visée principalement incitative, fonction des comportements (pollutions diffuses, pollutions non domestiques industrielles et de l'élevage, prélèvements de l'agriculture et de l'industrie (redevance prélèvement hors eau potable).

De fait, en 2021, les redevances à la charge des ménages ont représenté 72 % des produits des redevances des agences de l'eau, les redevances à la charge des éleveurs et agriculteurs ainsi que des industries ont respectivement représenté moins de 10 % chacune, 15 % étant à la charge d'acteurs multiples (prélèvements sur la ressource, notamment en eau potable dont les usagers peuvent varier) (cf. tableau 5).

¹⁵ Comprend les pollutions non domestiques industriels et les pollutions non domestiques liées à l'élevage (~ 3 M€).

¹⁶ [Voir par exemple, le focus du CGDD de 2017 sur la fiscalité environnementale.](#)

Annexe III

Cependant, en 2021, les ménages ne consomment que 43 % des ressources en eau contre 28 % pour l'irrigation agricole et 30 % pour les activités industrielles (dont les trois quarts pour le secteur de l'énergie), et les pollutions domestiques sont aujourd'hui mieux maîtrisées que les pollutions agricoles. Le niveau de pollution des eaux rejetées varie cependant également en fonction des usages : l'eau prélevée au titre de l'énergie retourne en grande partie au cours d'eau au sein duquel elle est prélevée.

Tableau 5 : Répartition par acteur de la consommation d'eau et du paiement des redevances en 2021

Prélèvements	Part dans le total des redevances	Part dans le total de la consommation
Part agriculture (élevage, irrigation, pollutions diffuses)	6%	28%
Part ménages (pollution domestique, modernisation)	72%	43%
Part industries (pollution non domestique hors élevage, hydroélectricité, refroidissement industrielle)	7%	30%
Autres redevances (prélèvement eau potable, autres ¹⁷)	15%	N.A.

Source : Mission d'après direction du budget et jaune budgétaire agences de l'eau du PLF 2022.

En particulier, la redevance pour prélèvements sur la ressource en eau ne prend pas bien en compte le niveau de prélèvements selon les acteurs impliqués (ménages, agriculteurs, entreprises). La redevance, qui n'a pas évolué depuis le 1er janvier 2016, est assise sur les volumes d'eau prélevée au cours d'une année, et un seuil minimum de consommation au-delà duquel la redevance s'applique est fixé (7 000 m³ maximum en ressources de catégorie 2 et 10 000 m³ en catégorie 1). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006¹⁸ a fixé des plafonds différenciés selon les usages industriels, agricoles ou domestiques et également en fonction de la saisonnalité (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Plafonds de la redevance pour prélèvements de la ressource en eau

Usages	Catégorie 1 (ct €/m ³)	Catégorie 2 (ct €/m ³)
Irrigation (sauf irrigation gravitaire)	3,6	7,2
Irrigation gravitaire	0,5	1
Alimentation en eau potable	7,2	14,4
Refroidissement industriel conduisant à une restitution supérieure à 99 %	0,5	1
Alimentation d'un canal	0,03	0,06
Autres usages économiques	5,4	10,8

Source : Légifrance.

Selon l'audit des agences de l'eau du CGEDD (2021)¹⁹, pour un prélèvement dans une même ressource (nappe ou cours d'eau) dans une zone en tension, l'utilisateur domestique est susceptible de payer 2 à 8 fois plus de redevance par mètre cube que l'utilisateur agricole alors que ce dernier ne prélève de l'eau qu'en période d'étiage. L'utilisateur industriel est dans une position intermédiaire.

¹⁷ Dont notamment les redevances cynégétiques, qui ne portent pas sur l'eau.

¹⁸ Loi 2006 1772 du 30 décembre 2006

¹⁹ Rapport n°013432-01 du CGEDD, 2021.

Annexe III

En 2018, l'IGF et le CGEDD, dans le rapport « Opérateurs de l'eau et de la biodiversité » n°2017-M-082-02, notaient déjà que « *alors que le principe pollueur payeur est présenté comme une des colonnes du temple, la réalité montre que la gouvernance des agences privilégie, dans ses choix une fiscalité de rendement au détriment des usagers domestiques. Ainsi en 2016 : les usagers domestiques acquittaient près de 86 % du produit total des redevances, une quotité qui n'est pas justifiée par la responsabilité de ces usagers en matière de pollutions ; a contrario la contribution du secteur agricole représentait 5,7 % des redevances.* ».

Cette différence provient notamment des niveaux de taux fixés par la gouvernance des agences. S'agissant des redevances industrielles celles-ci sont fixées entre 16 % et 40 % du plafond en 2018, alors que les redevances agricoles le sont entre 12 % et 59 % du plafond. Dans une note du 27 juillet 2022 à destination de la Cour des comptes, la direction du budget affine ce diagnostic :

- ◆ les taux concernant les activités agricoles fixés par la gouvernance des agences sont les plus éloignés de leur plafond : l'agriculture représente près de 45 % des taux inférieurs à 30 % du niveau du plafond sur la période 2013-2024. Le refroidissement industriel et les autres usages économiques représentent respectivement un peu plus de 20 % des taux très bas au regard du plafond ;
- ◆ les aides à l'agriculture versées par les agences représentent quatre fois plus que le niveau de prélèvements des agriculteurs.

Cela signifie notamment qu'une hausse du plafond de recettes ne nécessite pas nécessairement la création de nouvelles redevances. Les agences disposent de marges importantes sur les redevances concernant les prélèvements industriels et agricoles, une hausse des taux pratiqués sur ces activités permettant en outre une meilleure application du principe pollueur payeur.

Le niveau de consentement à l'impôt portant sur les redevances explique en partie le niveau de contribution demandé aux ménages. Le baromètre du centre d'information sur l'eau réalisé annuellement avec Kantar montre que le consentement à l'impôt s'agissant des redevances de l'eau est relativement élevé. Selon ce sondage, en 2020, 59 % des Français sont prêts à payer l'eau plus chère pour améliorer la préservation des ressources en eau²⁰.

Enfin, les redevances font l'objet de dépenses fiscales associées (sous forme d'exonérations). Sont ainsi exonérés, 1° les prélèvements effectués en mer, 2° les exhaures de mines ainsi que les prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, dans la mesure où l'eau prélevée n'est pas utilisée directement à des fins domestiques, industrielles ou agricoles, 3° les prélèvements liés à l'aquaculture, 4° les prélèvements destinés à la réalimentation de milieux naturels, 5° les prélèvements destinés à la lutte contre l'incendie, 6° les prélèvements d'eau destinés à la production d'énergies renouvelables, 7° les prélèvements d'eaux souterraines effectués lors d'un drainage réalisé en vue de maintenir à sec des bâtiments ou des ouvrages. Ces exonérations ne sont pas chiffrées, et une partie d'entre elles pourrait être davantage étudiées (aquaculture, alimentation en eau des fontaines patrimoniales en zone de montagne), afin, si leur efficacité n'est pas démontrée, d'être incluses à terme dans l'assiette.

²⁰ [Eaufrance](#).

1.2.2. La taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel est affectée au conservatoire du littoral pour 48 M€ en 2022 et la taxe dite « Barnier » sur le transport maritime de passagers est affectée à des gestionnaires d'espaces naturels protégés

Le droit annuel de francisation et de navigation et le droit de passeport ont été fusionnés, par l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant la création du code des impositions des biens et services. De fait, la taxe annuelle sur les engins maritimes à usage personnel est une taxe affectée au conservatoire du littoral et due par les propriétaires de navires de plaisance ou de sport sous pavillon français, pour leur utilisation des eaux maritimes (cf. tableau 7).

Tableau 7 : Recettes liées aux engins maritimes (en €)

Programme (libellé)	Description	PLF 2022
Paysages, eau et biodiversité (P113)	DAFN (DAFN)	40 000 000
Affaires maritimes (P205)	Droit de passeport applicable aux grands navires de plaisance	4 000 000
Affaires maritimes (P205)	Droit de francisation et de navigation (DAFN)	4 000 000

Source : Budget vert.

La taxe dite « Barnier » sur le transport maritime de passagers à destination d'espaces naturels protégés est également favorable à la biodiversité, et a rapporté 3,3 M€ en 2021²¹ affectés à des gestionnaires d'aires protégées (cf. tableau 8). Le montant de la taxe est de 6,542 % du prix hors taxe sur la valeur ajoutée dû au titre du transport "aller", dans la limite du plafond par passager prévu par l'article L.423-51 du code des impositions sur les biens et services, indexé sur l'inflation et révisé au 1er janvier de chaque année, conformément à l'article L.132-2 du code sur les impositions des biens et services. Ce prix tient compte des réductions éventuellement accordées par le transporteur au profit de certaines catégories de passagers. Dans le cas où le transporteur pratique uniquement un tarif « aller-retour », le taux de la taxe sera de 3,271 % de ce tarif hors taxe sur la valeur ajoutée.

Tableau 8 : Produit et bénéficiaires de la taxe Barnier de 2019 à 2021 (en M€)

Bénéficiaires	2019	2020	2021
Parcs nationaux	0,6	0,3	0,4
ONF	0,1	0,1	0,1
Réserves naturelles nationales	0,1	0,2	0,3
Conservatoire des espaces naturels	1,4	1,1	1,5
Conservatoire du littoral	0,4	0,2	0,3
Site classé ou inscrit	0,9	0,5	0,7
Total	3,5	2,4	3,3

Source : Rapport « Moyen des aires protégées », IGF-CGEDD, 2022.

²¹ Rapport « Moyen des aires protégées », IGF-CGEDD, 2022.

1.2.3. Enfin, certaines fiscalités plus incitatives présentent un lien ténu avec la biodiversité, à l'image de la taxation générale des activités polluantes, deuxième fiscalité environnementale dont les rendements sont de 870 M€ en 2022

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) contribue à la limitation de la pression sur la biodiversité liée aux pollutions, mais n'est pas directement reliée à celle-ci. Ses quatre composantes représentent un rendement budgétaire estimé de 870 M€ en 2022 et en font la deuxième plus importante fiscalité environnementale après les redevances sur l'eau.

La TGAP est divisée en quatre composantes :

- ◆ une composante sur les minéraux d'extraction ;
- ◆ une composante sur les lessives et produits liés au lavage du linge ;
- ◆ une composante sur l'émission de substances polluantes ;
- ◆ une composante liée aux déchets.

En 2012, le rapport coordonné par Guillaume Sainteny et relatif aux dépenses dommageables recommandait de rendre la TGAP plus incitative en y incluant certains métaux lourds, ce qui est désormais le cas s'agissant de l'arsenic et du sélénium. Le champ de la TGAP a depuis été étendu et certains taux relevés. En 2013 et 2014, douze nouvelles substances ont intégré l'assiette de la taxe, venant s'ajouter aux six déjà couvertes. Cependant, selon le CGDD, les taux en vigueur restent faibles en regard des coûts (sanitaires notamment) que ces émissions induisent, et en général très inférieurs aux coûts de dépollution et aux coûts d'investissement dans les meilleures technologies disponibles, moins polluantes²².

La TGAP « déchets » taxe tous les déchets qui sont stockés ou incinérés, en pénalisant les modes de traitement les moins performants en matière de pollution ou de valorisation. Les recettes issues de cette taxe sont affectées en partie à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) désormais agence de la transition écologique en vue de financer ses actions en matière de gestion des déchets (actions de prévention et de valorisation des déchets notamment). De 2008 à 2015, les taux de cette taxe ont augmenté, pour inciter les collectivités locales et les entreprises à privilégier le recyclage de leurs déchets, mais cette hausse du barème n'a pas été poursuivie par la suite.

Dans l'ensemble cependant, la TGAP est une fiscalité incitative dont les effets sur la biodiversité demeurent ainsi indirects.

1.3. La fiscalité foncière et de l'aménagement a des effets défavorables sur la biodiversité, malgré l'affectation d'une part de taxe d'aménagement aux espaces naturels sensibles

1.3.1. La taxe d'aménagement envoie un signal défavorable à l'artificialisation et contribue, par sa part départementale, aux espaces naturels sensibles, mais cette affectation est partielle et la taxe est grevée par les dépenses fiscales

De manière générale, en taxant les opérations d'aménagement, la taxe d'aménagement envoie un signal défavorable aux opérateurs artificialisant (cf. encadré 3). Celle-ci est notamment assise sur la surface occupée (cf. encadré 4).

²² [CGDD, 2017](#).

Encadré 3 : textes encadrant la taxe d'aménagement

Article L331-2 du code de l'urbanisme

"La part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée :

De plein droit dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un plan d'occupation des sols, sauf renonciation expresse (...);

Par délibération du conseil municipal dans les autres communes ;

De plein droit dans les communautés urbaines, sauf renonciation expresse décidée par délibération (...);

Par délibération de l'organe délibérant dans les autres établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme en lieu et place des communes qu'ils regroupent et avec leur accord (...)."

Article L331-3 du code de l'urbanisme

"La part départementale de la taxe d'aménagement est instituée par délibération du conseil général (...) en vue de financer, d'une part, la politique de protection des espaces naturels sensibles prévue à l'article L. 142-1 ainsi que les dépenses prévues à l'article L. 142-2 et, d'autre part, les dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement en application de l'article 8 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture."

Article L331-4 du code de l'urbanisme

"La part de la taxe d'aménagement versée à la région d'Île-de-France est instituée par délibération du conseil régional, (...), en vue de financer des équipements collectifs, principalement des infrastructures de transport, rendus nécessaires par l'urbanisation."

Source : Legifrance.

Encadré 4 : la taxe d'aménagement

Pour rappel, la taxe d'aménagement est divisée en deux parts :

- une part communale ou intercommunale ;
- une part départementale.

En outre, en Île-de-France, une part de taxe d'aménagement est instituée par le conseil régional.

- Le calcul de la taxe d'aménagement est le suivant :

▪ *Taxe d'aménagement =*

▪ *surface × valeur m² × taux_{communale}*

▪ *+ surface × valeur m² × taux_{départemental}*

Le taux de la part communale ou intercommunale est fixé entre 1 et 5 %. Le taux de la taxe peut être porté à 20 % lorsque des constructions nouvelles rendent nécessaires la réalisation d'importants travaux de voirie ou de réseaux ou la création d'équipements publics généraux.

Au niveau communal et en Île-de-France, la taxe d'aménagement a pour objectif de financer l'aménagement communal et les infrastructures (voirie, électricité).

Au niveau départemental, la taxe d'aménagement est affectée aux espaces naturels, suivant une liste limitative d'emplois possibles. Le taux de la part départementale est plafonné à 2,5 %. Enfin, la taxe d'aménagement comporte de nombreux abattements et exonérations.

Source : Mission.

Les conseils départementaux disposent d'une part optionnelle de la taxe d'aménagement qui est alors affectée aux espaces naturels sensibles, avec un plafond de taux fixé à 2,5 %. Cette part engendre un rendement annuel d'environ 500 M€.

Annexe III

L'annexe I rappelle les modalités d'usage actuel de la taxe d'aménagement par les conseils départementaux et que **la part des recettes qui n'est pas utilisée pour la protection des espaces naturels est estimée à 30 %**. Selon le rapport remis au gouvernement en 2019 sur l'emploi de la part départementale de taxe d'aménagement, « *il reste 300 millions de recettes non employées à ce jour au titre de la politique des espaces naturels sensibles* », sur la période 2001-2015²³. L'analyse de la mission (cf. annexe I) montre cependant **que la part moyenne de taxe non utilisée depuis 2016 est de 160 M€/an, soit 30 % des montants reçus au titre de la TA par les départements depuis 2016 (cf. tableau 9)**.

Tableau 9 : Recettes et dépenses des départements en lien avec la biodiversité (2016-2021)

Dépenses et recettes départementales	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Moyenne 2016-2021
Dépenses en faveur de la biodiversité ²⁴ (A)	342	351	359	370	390	401	369
Part départementale de la TA (B)	475	543	572	554	515	515	529
Produit de TA non utilisé (C=B-A)	133	192	213	184	125	114	160
Part de la TA non utilisée (C/B)	28,1 %	35,3 %	37,2 %	33,3 %	24,2 %	22,1 %	30,3 %

Sources : Évaluation des voies et moyens 2018-2022 ; balances comptables 2016-2020 ; pôle Sciences des données.

Malgré son usage incomplet par les collectivités, la mission ne recommande pas d'en changer l'affectation. En effet, d'une part les pratiques des conseils départementaux sont variables et certains départements utilisent pleinement cette ressource. D'autre part, les besoins de renforcement de la préservation des aires protégées dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) et qui recoupent partiellement les espaces naturels sensibles²⁵ nécessiteront un engagement supplémentaire des départements dans les années à venir.

Cependant, un certain nombre de dépenses fiscales diminuant la portée incitative de la taxe d'aménagement dans son ensemble pourraient être réduites (cf. annexe II). Les exonérations et abattements sont nombreux et coûteux. Les dépenses fiscales associées à la taxe d'aménagement représentent plus de 650 M€ selon le rapport de l'IGF relatif au transfert de la compétence de liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP²⁶. Parmi ces dépenses, l'abattement sur les 100 premiers mètres carrés des résidences principales représente environ 400 M€.

Encadré 5 : Exonérations et abattements portant sur la taxe d'aménagement

L'assiette de la taxe d'aménagement est grevée par des abattements et des exonérations.

Bénéficient d'un abattement forfaitaire de 50 % du montant de la taxe les :

- 100 premiers m² d'un local et ses annexes à usage d'habitation principale ;
- locaux d'habitation ou d'hébergement aidé bénéficiant d'un taux réduit de tva ;
- locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes ;
- entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale ;
- parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

²³ Rapport du gouvernement sur les recettes et les dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, 2019.

²⁴ Dans ce tableau, seules les données de la nomenclature M52 sont retenues.

²⁵ Le décret « protection forte » mentionne les ENS comme ayant vocation à devenir des aires protégées classées en protection forte (cf. décret n°2022-527 du 12 avril 2022).

²⁶ Rapport IGF-CGEDD 2019-M-064, Mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État - Liquidation de la taxe d'aménagement, 2020.

Annexe III

Bénéficiaire d'une exonération de taxe d'aménagement :

- les constructions inférieures à 5 m² ;
- la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli à la suite d'une catastrophe naturelle sous conditions ;
- les sites agricoles, à savoir : les serres de production ; les locaux de production et de stockage de produits à usage agricole ; les locaux destinés à abriter les récoltes, les animaux et le matériel agricole ; local de transformation et de conditionnement des produits de l'exploitation ;
- les centres équestres ;
- les logements sociaux financés par un prêt locatif aidé de l'État ;
- les aménagements prescrits par les plans de prévention des risques, de même que sur le périmètre d'opérations d'intérêt national, les périmètres de projet urbain partenarial, les zones d'aménagement concerté ;
- les constructions de services publics ;

Deux exonérations facultatives peuvent être décidées par les collectivités, portant sur les :

- habitations et en particulier sur les :
 - surfaces d'un local à usage d'habitation principale financé par un prêt à taux zéro qui ne bénéficie pas de l'abattement de 50 % pour les 100 premiers m² (dans la limite de 50 %) ;
 - abris de jardin, pigeonniers, colombiers et serres de jardin dont la surface est inférieure ou égale à 20 m², soumis à déclaration préalable ;
 - logements sociaux bénéficiant du taux réduit de TVA ;
- autres constructions :
 - les monuments historiques ;
 - les commerces de détail dont la surface de vente est inférieure à 400 m² ;
 - les maisons de santé pluri professionnelles ;
 - les surfaces annexes à usage de stationnement des logements sociaux ;
 - les surfaces de stationnement intérieures des immeubles autres que les maisons individuelles.

L'ampleur de ces dépenses fiscales n'est pas comprise au Tome II de l'annexe Voies et moyens, celles-ci portant sur les finances publiques locales, sans compensation de l'État. Les montants de ces abattements et exonérations ont cependant été estimés par la mission IGF CGEDD relative au transfert de la compétence de liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP et les montants sont indiqués au (cf. encadré 10).

Tableau 10 : Dépenses fiscales défavorables à l'environnement portant sur la taxe d'aménagement	
Suppression de dépenses fiscales défavorables (sur la taxe d'aménagement)	Gains estimés
Exonération de taxe d'aménagement pour les locaux publics ou d'utilité publique	110 à 120 M€
Exonération pour les locaux d'habitation financé par les prêts à taux zéro	2,5 M€
Exonération pour les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 m ²	19 M€
Abattement sur les 100 premiers m ² des résidences principales	400 M€
Locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes	125 M€
Total	> 600 M€

Source : Mission IGF CGEDD relative à la réforme de la taxe d'aménagement, 2020.

Source : impôts.gouv.fr, IGF et CGEDD.

1.3.2. Hors taxe d'aménagement, les incitations de la fiscalité foncière sont dans l'ensemble défavorables à la biodiversité

L'absence de fiscalité locale consacrée à la biodiversité, en dehors de la part départementale de la taxe d'aménagement, peut sembler en décalage avec l'évolution des responsabilités en matière de biodiversité, les régions, collectivités cheffes de file en la matière depuis 2016, ne disposant pas d'outil fiscal en la matière. La mission note de ce fait que plusieurs rapports comme celui de la mission Économie verte de la Caisse des dépôts Biodiversité, ou encore de l'IGF et du CGEDD (rapport Moyens des aires protégées 2021-M-036-03) recommandent l'affectation aux régions d'une part de fiscalité liée aux enjeux de biodiversité.

Pour rappel, les principales fiscalités locales sont les taxes foncières, les taxes sur l'activité économique (contribution économique territoriale, qui comprend également la contribution foncière des entreprises, taxe de séjour), ainsi que la taxe d'aménagement.

Les taxes portant sur l'acquisition, la détention, et la transmission du foncier contribuent à la fixation des prix du foncier et par conséquent sont susceptibles d'orienter les incitations en matière d'artificialisation. Or, la fiscalité actuelle du foncier non-bâti, dans un contexte de faibles rendements liés à la faiblesse relative des prix du marché, incite à convertir les terrains pour les rendre constructibles²⁷. Cette situation concerne particulièrement les terrains agricoles (cf. encadré 6).

Encadré 6 : L'évolution de la fiscalité des terres agricoles et l'incompatibilité avec l'objectif de zéro artificialisation nette

« Outre, plusieurs taxes annuelles liées au revenu (impôt sur le revenu et prélèvements sociaux), **la France applique, sur les terres agricoles, cinq taxes non liées au revenu** : la taxe foncière, la taxe pour frais de chambres d'agriculture, les DMTO, les DMTG et, le cas échéant, l'impôt sur la fortune immobilière dont trois sont annuelles. Cela explique que le taux d'imposition des agriculteurs propriétaires fonciers puisse, parfois, dépasser 100 % de leur revenu.

²⁷ G. Sainteny, 2022, note pour la fondation de la recherche pour la biodiversité.

La France fait partie de la moitié de pays européens qui conservent une taxe foncière indépendante du revenu sur les terres agricoles. Elle leur applique le taux marginal d'imposition le plus élevé en Europe pour l'impôt sur le revenu, le deuxième taux marginal le plus élevé pour les droits de mutation à titre gratuit, le quatrième taux le plus élevé pour les droits de mutation à titre onéreux et le cinquième taux le plus élevé pour les plus-values immobilières, avec des abattements très lents et la durée de taxation la plus longue. Elle est l'un des quatre seuls pays dans lesquels un impôt sur la fortune s'appliquant aux terres agricoles existe. Elle est le seul pays dans lequel cet impôt s'applique uniquement au foncier, désavantageant ainsi les terres agricoles par rapport aux valeurs mobilières ou liquidités. Elle est aussi le seul pays où cet impôt s'applique aux terres agricoles malgré des loyers de fermage réglementés ».

En outre, alors que, dans plusieurs pays européens, la suppression récente de certains impôts a allégé la pression fiscale sur les terres agricoles, la taxation des terres agricoles françaises a augmenté ces dernières années. »

Cette situation contribue à la faiblesse du faire-valoir direct en France. C'est ainsi que 20 % des terres agricoles appartiennent aux agriculteurs qui les exploitent.

La France taxe ainsi plus la détention de terres agricoles que ses voisins, ce qui « incite davantage à leur urbanisation ou à leur vente, non seulement quand elles sont réglementairement urbanisables mais même lorsqu'elles ne le sont pas mais qu'il existe des anticipations qu'elles le deviennent un jour (cas fréquent sur le littoral ou l'arrière littoral) »²⁸. En outre, comme l'indique la FRB, « Les loyers moyens de fermage à l'hectare sont de 140 euros / ha en France contre 800 aux Pays-Bas, 530 au Danemark, 500 en Suisse, 350 en Allemagne, 300 en Irlande et en Autriche, 230 en Finlande, 220 au Royaume-Uni et en Pologne, 160 en Suède, 150 en Espagne, en Slovénie et en Hongrie ».

Cette étude s'inscrit notamment dans la prolongation d'un rapport IGF-CGAER de 2012 relatif aux outils financiers de portage des terres agricoles²⁹ dont les principales conclusions étaient que (1) la terre agricole en France figurait à cette date parmi les moins chères, à l'exception de certaines vignes, avec une moyenne (2011) de 5 430 euros par hectare pour les terres libres et 3 830 euros pour celles louées ; (2) net de tout impôt, la rentabilité était comprise entre 1 et 1,5 %, soit un niveau inférieur à l'inflation (3) les outils fiscaux visant à favoriser les investissements étaient inopérants.

Aujourd'hui, « **l'hectare agricole est estimé à 6 000 € libre, 4 500 € en location** contre 10 000 en Pologne, 12 000 en Espagne et en Grèce, 17 000 en Slovénie, 18 000 au Danemark, 21 000 en Allemagne, 23 000 en Irlande, 25 000 au Royaume-Uni, 30 000 en Suisse, **63 000 € aux Pays-Bas**. [...] L'effet de ralentissement de l'urbanisation des terres agricoles quand leur prix est élevé ne peut donc jouer en France. **Même s'il existe plusieurs autres facteurs, le très bas prix des terres agricoles y favorise leur artificialisation.** »

La note propose 15 recommandations d'évolution.

La rentabilité nulle ou négative des terres agricoles françaises engendrée par le cumul loyers réglementés bas et la taxation élevée apparaît aujourd'hui contradictoire avec les objectifs de ZAN à 2050 et de division par deux du rythme d'artificialisation d'ici à 2031 fixés par la loi climat et résilience de 2021.

Source : [FRB, note de septembre 2022, La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative.](#)

Seule une partie des dépenses fiscales liées à la fiscalité locale est ainsi favorable à la biodiversité et concernent avec de faibles montants (1 M€ par an au total) :

- ◆ l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans les zones humides ;
- ◆ l'exonération de TFNB sur les sites *Natura 2000*.

Les dépenses fiscales favorables à la préservation des fonciers non bâtis ou agricoles sont insuffisantes pour compenser les écarts de prix existants entre le foncier agricole et non bâti et le foncier bâti.

²⁸ [FRB, note de septembre 2022, La taxation des terres agricoles en Europe : approche comparative.](#)

²⁹ Rapport IGF CGEDD n°2012-M-090-02.

Annexe III

En complément, au-delà de la taxe d'aménagement, trois **outils fiscaux au moins peuvent contribuer à l'objectif de lutte contre l'artificialisation**. Plusieurs impôts et taxes visent à désinciter à l'artificialisation des sols en encourageant la fluidité sur le marché du foncier bâti, pour un montant de 118 M€ de recettes estimées en 2022. Ces impôts, recensés au tableau 5 contribuent à augmenter les prix du foncier bâti ou à l'inverse, encouragent à l'exploitation du foncier bâti dans un objectif de densification.

Tableau 11 : Fiscalité contribuant au rééquilibrage des prix du foncier pour la préservation des sols

Description	PLF 22 (en M€)
Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles (affectée aux jeunes agriculteurs)	12
Taxe sur les logements vacants	94
Taxe sur les friches commerciales ³⁰	12

Source : Mission d'après le Tome I de l'annexe Voies et moyens.

Enfin la taxation sur les surfaces commerciales (TaSCom) est assise sur les surfaces occupées et renchérit donc le coût de l'occupation des sols. Cependant, ses modalités de calcul font qu'elle peut en réalité s'avérer plus favorables pour des commerces occupant une surface plus importante (cf. 4.1.).

1.4. Les autres outils incitatifs favorisant directement la biodiversité restent faibles

Les dépenses fiscales comprennent des dispositifs à la fois favorables et défavorables à la biodiversité, qui sont les plus coûteuses pour les finances publiques. L'ampleur de l'effet incitatif n'est cependant pas nécessairement proportionnelle aux coûts pour les finances publiques.

Au sein du périmètre du budget général de l'État, 154 M€ de dépenses fiscales sont estimés favorables à la biodiversité par la mission en 2021 (cf. annexe I).

La majorité des dépenses fiscales favorables visent l'objectif de transition agroécologique. 144 M€ le sont au titre du programme 149 : 69 M€ pour le mode de production biologique, 30 M€ pour les exploitations à haute valeur environnementale³¹, 45 M€ pour les exploitations qui n'utilisent pas de produits phytosanitaires contenant du glyphosate.

En matière de biodiversité, la fiscalité comportementale directement au service des politiques de biodiversité est epsilonlesque (9 M€). En 2016, dans son rapport 1640000681 dit rapport « Lavarde », le CGEDD estimait à 7 M€ les dépenses fiscales liées à la préservation du patrimoine naturel. Sur le même périmètre (dépenses fiscales favorables au patrimoine naturel), les montants ont évolué à 8 M€ en 2022. Ces cinq dépenses fiscales sont celles rattachées au programme 113 (cf. annexe I).

³⁰La taxe sur les friches commerciales (TFC) est un impôt local qui peut être institué sur un territoire donné sur délibération des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La TFC est due par les propriétaires de certains biens inexploités. La mise en place de cette taxe a pour objectif d'inciter les propriétaires à exploiter ou à louer leurs biens dans le cadre de la stratégie de développement économique des territoires pour lutter contre la vacance commerciale.

³¹ Malgré la faiblesse de l'apport de ce label en matière environnementale, rappelée à l'annexe IV.

Annexe III

À ces montants, peuvent être ajoutées les dépenses fiscales associées aux dons et legs aux associations environnementales, pour environ 1 M€, dépense fiscale portée au programme 217.

Tableau 12 : Dépenses fiscales directement favorables à la biodiversité

Dépense fiscale	Libellé législatif	2020	2021	2022
110257	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel	ε	-	-
520118	Exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situées dans les sites NATURA 2000, les zones centrales des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral	8	8	8
060105	Exonération en faveur des zones humides	ε	ε	ε
060106	Exonérations de taxe foncière sur la propriété non bâtie en faveur des parcelles Natura 2000	1	1	1
130213	Déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties	ε	ε	ε

Source : PLF 2022.

Ces dépenses fiscales favorables produisent davantage un effet signal – dont l'ampleur exacte n'est pas évaluée – plutôt qu'un réel effet prix tant celles-ci ne suffisent pas, en matière agricole et d'aménagement à compenser les écarts de prix entre les différents types de foncier. Selon la DGALN (questionnaire de réponses aux questions du Sénat de la DGALN dans le cadre de la mission du sénateur Blanc sur l'objectif de zéro artificialisation nette³²), la fiscalité représente par exemple moins de 5 % des coûts des projets d'aménagement, ce qui ne fait pas du levier fiscal actuel un outil efficace s'agissant des incitations produites.

³² Note du 16 février 2021, *Les outils financiers pour soutenir l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette (ZAN)* – audition avec M. Jean-Baptiste Blanc.

Annexe III

Ces dispositifs sont à mettre en regard avec les dépenses fiscales dommageables à la biodiversité, notamment en matière de logement et d'aménagement (détaillées à l'annexe II).

Le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » porte l'essentiel de ces dépenses fiscales dommageables. La part dommageable des dépenses fiscales associées a atteint un pic à 2,5 Md€ en 2019 et est en baisse, en raison de l'évolution des dépenses PTZ, à 912 M€ en 2022. Pour rappel, les dépenses fiscales liées au logement et défavorables à la biodiversité se voient appliquer une quote-part qui correspond à la part artificialisante de la dépense fiscale. Si les montants des dépenses fiscales avec une incidence défavorable étaient considérées intégralement, le montant total estimé serait de 4,2 Md€ en 2022.

À ces dépenses fiscales défavorables peuvent être ajoutées les dépenses sur les biocarburants (ou agrocarburants) (296 M€) en 2022.

Enfin, pour rappel, la mission n'a pas tenu compte d'autres dépenses, directement défavorables à la transition climatique mais dont l'incidence sur la biodiversité est indirecte. Par exemple, les tarifs réduits sur les carburants fossiles utilisés pour les travaux agricoles et forestiers sont estimés à 1,4 Md€ en 2022.

2. L'ajustement de la fiscalité existante permettrait une meilleure application du principe pollueur payeur sans hausse du taux de prélèvement obligatoire, même si des mesures ponctuelles de rendement sont envisageables

2.1. Les redevances des agences de l'eau peuvent être revues afin de mieux répartir la charge fiscale et de rendre celles-ci plus incitatives

La loi n°2016-1087 du 8 août 2016 dite loi de reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a ouvert la possibilité aux agences de l'eau de financer les politiques de biodiversité, y compris terrestre. Les articles L. 213-9 et L. 213-10 du code de l'environnement comprennent désormais ces modalités. **Cependant, depuis 2016, aucune nouvelle redevance en lien avec la biodiversité terrestre n'a été affectée aux agences de l'eau³³, ni une contribution budgétaire de l'État créée à cette fin.**

En leur état actuel, les redevances des agences de l'eau sont régulièrement critiquées sur leur contribution aux politiques de biodiversité, en raison d'un objectif de rendement qui prime les objectifs incitatifs. Dès 2012, le rapport coordonné par Guillaume Sainteny indiquait : « *le droit des redevances est devenu désuet et inadapté et pourrait être modifié* ». Les modifications proposées incluaient notamment (1) la revue du plafond, (2) la mise en place des conditions pour taxer les externalités négatives et à l'inverse valoriser les services écosystémiques rendus par la biodiversité. En 2018, le rapport 2018 M 082 02 de l'IGF et du CGEDD étudiait les évolutions possibles du financement des agences de l'eau et parvient, cinq ans après, à des conclusions similaires. **Ce rapport proposait les évolutions suivantes :**

- ◆ la rénovation de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique qui « *deviendrait assise sur la quantité de pollution rejetée au milieu, à l'instar de ce qui est pratiqué par les industriels* » ;
- ◆ la suppression des redevances pour modernisation des réseaux de collecte ;
- ◆ l'instauration d'une redevance de solidarité territoriale assise sur le mètre cube d'eau potable ;
- ◆ la mise en place d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés ;
- ◆ l'augmentation des taux de la redevance pour pollutions diffuses agricoles (fait depuis 2017) ;
- ◆ la diversification des ressources (au travers par exemple de l'affectation d'une taxe additionnelle à une taxe existante dont le produit serait affecté aux agences).

Seule une partie de ces recommandations ont été appliquées depuis 2018, à savoir la suppression de certaines redevances à faible rendement, l'évolution à la hausse de la redevance pour pollutions diffuses, et l'affectation aux agences de l'eau des redevances cynégétiques, dont le plafond a été rehaussé à cette fin en 2020³³.

³³ Le transfert de la perception de la redevance cynégétique réalisé en 2020 est une mesure visant à améliorer leur recouvrement, mais les ressources engendrées sont intégralement transférées à l'OFB.

2.1.1. La transformation des redevances pour pollution domestique et modernisation du réseau pourrait, à produit constant, conduire à une meilleure application du principe pollueur payeur

La redevance pour pollution domestique (article L. 213-10-3 du code de l'environnement) n'a pas été modifiée dans ses aspects législatifs depuis la loi de finances pour 2013³⁴. Cette redevance est calculée sur la base du volume d'eau facturé à toute personne abonnée à un service d'eau potable, auquel est ajouté, en cas de prélèvement dans le milieu naturel, le volume d'eau prélevé dans celui-ci, assiette qui n'a pas de lien avec la pollution.

Dans leur rapport 2017-M-082-02, relatif aux opérateurs de l'eau et à la biodiversité, l'IGF et le CGEDD formulent des conditions pour rendre plus efficace cette redevance, par rapport tant à l'objectif de rendement qu'à celui d'incitation :

- ◆ une assiette fondée sur les dommages environnementaux de nature à légitimer la taxation ;
- ◆ la simplicité de compréhension et de mise en œuvre ;
- ◆ des résultats perceptibles pour les redevables ;
- ◆ une évolutivité par rapport aux pollutions émergentes.

Les recommandations de la mission de 2018 étaient les suivantes : (1) tenir compte de la pollution réellement supprimée par les équipements de dépollution, (2) la collectivité redevable est celle qui est en charge de l'assainissement (et non plus de la fourniture d'eau potable) et le montant de la redevance est répercuté sur la composante assainissement de la facture d'eau (3) les usagers en assainissement non collectif en sont exclus.

Sur la question d'une meilleure prise en compte des pollutions, la solution recommandée en 2018 et travaillée avec les agences de l'eau, consistait à calculer le rejet comme la différence entre :

- ◆ « d'une part, la somme des pollutions domestiques de la zone d'assainissement collectif et non domestiques déversées dans le réseau. La pollution domestique serait calculée en fonction (i) du nombre d'habitants de la zone d'assainissement collectif et (ii) de la pollution moyenne d'un habitant, et tiendrait compte d'un coefficient d'agglomération. Les grands flux polluants industriels seraient évalués par mesure ou suivi régulier ; à défaut ils seraient déterminés par ratios représentatifs établis par études ou campagnes de mesures ; »
- ◆ d'autre part, la pollution supprimée par la station d'épuration.

La mission conclut que « cette redevance modernisée sur l'assainissement appliquerait ainsi davantage le principe pollueur-payeur, puisque son assiette serait basée sur la pollution rejetée au milieu naturel et non plus sur une pollution brute théorique, à l'exception toutefois des plus petites stations d'épuration. À cet égard, il serait souhaitable, également, que les bases de calcul de l'imposition continuent d'intégrer, à l'instar des primes, des critères allant au-delà des seuls rendements épuratoires (conformité, gestion des boues...).

Si le principe de cette réforme était retenu : une étude d'impact détaillée devrait être menée pour évaluer l'effet des différents scénarios sur les recettes ainsi que pour analyser leur impact sur le coût de perception de la redevance. Cet impact devrait toutefois être limité, les effectifs consacrés au calcul des primes pouvant, de fait, être redéployés vers le calcul de la nouvelle redevance et mutualisés avec ceux qui interviennent sur les redevances industrielles. »

Les articles à modifier seraient les articles L. 213-10-2 et L. 213-10-3 du code de l'environnement en loi de finances.

³⁴ Loi n°2012-1510 du 29 décembre 2012 - art. 72.

À la suite de ces premières recommandations, le gouvernement a demandé en 2018 de revoir ces redevances. De ce fait, par courrier en date du 27 juillet 2018 adressé aux présidents des comités de bassin, le ministre de la transition écologique et solidaire a annoncé, conformément aux préconisations du rapport IGF-CGEDD, une refonte de la redevance pour pollution d'origine domestique, destinée à entrer en vigueur lors des 12^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau (2025-2030). Cette nouvelle redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique aura vocation à être davantage conforme au principe pollueur-payeur.

En 2022, la DEB a proposé sur ces bases la transformation des deux redevances pollution domestique et modernisation. À cette fin, la DEB a transmis, lors des conférences fiscales du PLF 2023, une proposition de passage par ordonnance, sur la base de la proposition de deux nouvelles redevances, qui refléteraient davantage l'application du principe pollueur payeur et maintiendraient (hors primes d'épuration) le produit de ces deux redevances.

La DEB propose : *« Afin de construire techniquement le cadrage nécessaire à l'entrée en vigueur de ces mesures rénovées d'ici le 12^{ème} programme d'intervention des agences de l'eau, il est proposé d'habiliter le gouvernement, via la loi de finance pour 2023, à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la mise en place de ces redevances ».*

La proposition est de créer deux redevances assises sur l'assainissement de l'eau et sur l'eau potable (cf. encadré 7). Ces deux redevances seraient fondées sur la consommation totale d'eau (respectivement d'eau potable), modulées en fonction de la qualité du système d'assainissement (respectivement de gestion et de distribution de l'eau potable). **Ces deux redevances conserveraient leur capacité de rendement tout en étant davantage incitatives.**

La redevance sur les pollutions domestiques tiendrait compte de la qualité du système d'assainissement. S'agissant de la redevance sur l'assainissement, celle-ci serait modulable jusqu'à 50 % de sa valeur. Le coefficient de modulation serait défini selon trois critères : la conformité réglementaire, la performance et la capacité d'auto surveillance du système d'assainissement.

La redevance sur l'eau potable tiendrait compte de la qualité du réseau d'eau potable et des efforts entrepris pour l'améliorer. Concernant la redevance sur l'eau potable, celle-ci comporterait l'ensemble des prélèvements d'eau potable et pourrait être modulé suivant le croisement de critères de résultat et de critères de moyens. Enfin, la transformation de ces deux redevances impliquerait une évolution de la redevance de prélèvement sur la ressource en eau documentée également à l'encadré 7.

Encadré 7 : Propositions de la direction de l'eau et de la biodiversité pour des redevances « eau potable » et « assainissement » visant une meilleure application du principe pollueur-payeur

Redevance assainissement

L'assiette correspond aux m³ d'eau facturés à l'ensemble des usagers raccordés, au titre de la redevance assainissement, sur le périmètre du système d'assainissement. Le taux est fixé par les instances de bassin, dans la limite d'un plafond défini par la loi. La modulation portant sur 50 % du montant total de la redevance avant modulation est établie selon 3 axes :

- a) l'auto surveillance du système d'assainissement ;
- b) la conformité réglementaire locale ;
- c) le fonctionnement du système d'assainissement (rendement épuratoire, destination des boues...).

Le calcul de la redevance se fait comme suit : assiette*taux fixé par bassin*modulation

A ce stade de la concertation, deux options restent ouvertes :

- Maintien de l'assujetti « usagers » et des redevables « collectivités »

- Suppression de la dissociation actuelle entre l'identité des assujettis et des redevables. L'assujetti deviendrait le responsable des rejets au milieu naturel à savoir la collectivité maître d'ouvrage du système d'assainissement.

Redevance « eau potable »

L'assiette correspond aux m³ d'eau facturés à l'ensemble des usagers abonnés au réseau d'eau potable. Le taux est fixé par les instances de bassin, dans la limite d'un plafond défini par la loi.

Une modulation portant sur l'intégralité du total de la redevance avant modulation est établie selon des critères de bonne gestion patrimoniale des réseaux (critère de performance + critère de moyens)

Le montant de la redevance avant modulation se voit appliquer successivement plusieurs coefficients spécifiques pour parvenir au montant final de la redevance.

La dissociation actuelle entre l'identité des assujettis et des redevables est supprimée. L'assujetti devient la collectivité compétente en matière de distribution d'eau potable (transfert obligatoire aux EPCI à horizon 2026). Le calcul de la redevance se fait comme suit : assiette*taux calculé par bassin*modulation.

Par ailleurs, les objectifs poursuivis par cette nouvelle redevance impliquent de modifier la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.

En ce qui concerne la redevance « agences de l'eau / eau potable » : les industriels raccordés au réseau d'eau potable deviendraient les redevables indirect de cette nouvelle redevance pour la partie d'eau consommée issue du réseau public d'alimentation en eau potable.

Evolution incidente de la redevance pour prélèvements

L'objectif visant à simplifier les modalités de déclaration et d'instruction de la redevance « Prélèvement » conduit à proposer la suppression de la majoration Grenelle relative aux dispositifs de connaissance et de gestion des réseaux d'adduction d'eau potable de la redevance « prélèvement », prévue aux alinéas 8 à 11 du V de l'article L213-10-9 du code de l'environnement. En effet, les éléments permettant de déterminer l'application ou non de cette majoration doivent être déclarés par l'organisme préleveur. Ce dernier n'est pas forcément le gestionnaire du réseau de distribution et ne possède donc pas toujours les données nécessaires à la déclaration pour les redevances.

En ce qui concerne la fiabilisation des volumes acquis, les modifications suivantes peuvent être formulées :

- absence de pose de compteur : application d'un taux majoré de 100 % ;
- absence de maintenance du compteur : application d'un taux majoré de 40 % ;
- absence de registre de suivi : application d'un taux majoré de 20 % ;
- prise en compte des index des moyens de comptage ;
- suppression de l'exonération des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.

Source : DEB.

L'incidence sur les contribuables permettrait une meilleure application du principe pollueur-payeur. L'impact sur les ménages dépendrait des choix des collectivités territoriales. Concernant les collectivités, la DEB estime que le « *montant des futures redevances « agences de l'eau/assainissement » et « agences de l'eau/eau potable » est inférieur à celui actuellement versé au titre des redevances pollution domestique et modernisation des réseaux de collecte pour 5 des 6 agences de l'eau et ce, indépendamment de la nature et de la taille de la collectivité ou de son EPCI (communauté de commune, communauté d'agglomération, communauté urbaine ou métropole). Cette baisse est toutefois plus marquée pour les communautés de communes (de l'ordre de -20 % en moyenne) que pour les communautés d'agglomérations, les communautés urbaines ou encore les métropoles ; lesquelles se caractérisent par une diminution variant de -15 % à -5 % avec des disparités selon les agences de l'eau* ». Cependant, le niveau des redevances est susceptible d'être ajusté, notamment en fixant le coût de la redevance par m³ d'eau consommé.

La DLF a indiqué à la mission que « *de telles pistes d'évolution présentent un intérêt certain* » et qu'il importait, si ces mesures devaient être mises en œuvre « *que les critères de modulation retenus pour le calcul de ces taxes soient précisément encadrés par la loi et non par le pouvoir réglementaire, ce qui permettrait d'apprécier finement leurs effets sur la base d'imposition* ».

Proposition n° 1 : Mener à son terme la transformation des redevances pour pollution domestique et pour modernisation du réseau des agences de l'eau afin de les rendre modulables et en phase avec le principe pollueur-payeur.

2.1.2. L'assiette et le taux de la redevance pour pollutions diffuses ont été augmentés pour servir au financement des plans Ecophyto et une hausse nouvelle paraît peu envisageable hors du financement de ce plan, bien qu'une adaptation de l'assiette soit nécessaire

La redevance sur les pollutions diffuses a été créée par la loi n°2006 1772 du 30 décembre 2006 et a remplacé la taxe générale sur les activités polluantes dans le financement affecté de la biodiversité. Cette taxe repose sur les ventes réalisées par les distributeurs de produits phytosanitaires et est affectée aux agences de l'eau.

Entre 2012 et 2017 plusieurs rapports (rapport de Guillaume Sainteny de 2012³⁵, rapport du CGEDD de 2016 (CGEDD 2016- 010 447 01)), notes du conseil de l'économie verte, rapport IGF-CGEDD 207-M-82-02 sur le fonctionnement et le financement des agences de l'eau) ont recommandé une hausse de l'assiette et des taux de la redevance afin de la rendre plus incitative et plus rentable.

Dans ce contexte, plusieurs hausses de la redevance ont été décidées, et les ressources créées en partie affectées à la mise en œuvre des plans Ecophyto visant à réduire les usages des pesticides. Les articles 233 et 234 de la loi du 28 décembre 2018 (LFI pour 2019) ont conduit à une nouvelle hausse de la redevance pour pollution diffuses. L'objectif était d'augmenter le produit de la redevance pour pollutions diffuses (RPD) de 50 M€ en 2019 pour un rendement total de 140 M€. Cette hausse a été employée au financement du plan Ecophyto³⁶ (cf. encadré 8 ets annexe IV), financé à hauteur de 41 M€ par l'OFB.

Toute hausse nouvelle de la redevance pour pollutions diffuses ne s'ajouterait donc vraisemblablement pas complètement aux produits finançant les interventions des agences de l'eau mais en partie au financement du plan Ecophyto comme le soulignaient déjà l'IGF et le CGEDD en 2018³⁷ : « *Cette évolution permettrait toutefois [...] de mieux utiliser le levier fiscal pour contribuer à l'amélioration des masses d'eau en luttant à la source contre les pollutions* ».

³⁵ [Les aides publiques dommageables à la biodiversité, 2012.](#)

³⁶ « Après l'élargissement de l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses (RPD) à l'ensemble des substances actives classées cancérigènes, mutagènes et toxiques pour la reproduction de catégorie 2 (CMR2), par décret du 6 octobre 2014, les modalités de calcul de la RPD ont été à nouveau revues afin de rendre celle-ci plus efficace et plus incitative en ciblant davantage les produits les plus dangereux pour la santé ou l'environnement. La première augmentation a permis de porter l'enveloppe financière du Plan de 41 à environ 71 millions d'euros annuels à compter de 2016. L'enveloppe complémentaire de 30 millions d'euros annuels est consacrée en priorité à l'accompagnement financier des agriculteurs pour permettre une réduction importante de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et des risques et impacts qui leur sont liés. La seconde augmentation permettra de dégager 50 millions d'euros annuels supplémentaires consacrés au financement de l'agriculture biologique. » [Plan Ecophyto II+, 2022.](#)

³⁷ Les montants consacrés au plan Ecophyto par les agences sont, selon l'IGF et le CGEDD, de 188 M€.

En raison de l'interdiction d'une partie des substances taxées et de la réduction de l'usage du glyphosate, le rendement de la taxe sur les pollutions devrait être amené à diminuer. Comme l'indique la DEB, « *une baisse substantielle du rendement de la RPD est prévisible ces deux prochaines années, notamment liée à l'évolution de deux des substances qui contribuent le plus à son rendement : l'interdiction du mancozèbe et la sortie du glyphosate, deux substances pesant plus de 30 M€ à elle deux. Des baisses de rendement de 10 M€ à 25 M€ en 2022 selon les hypothèses de baisse. Cette réduction ira en s'accroissant en 2023 avec des baisses de rendement prévisibles allant de 13 M€ à 60 M€ en 2023, selon les hypothèses.* ».

Cependant, la redevance est actuellement incomplète, son assiette ne tenant compte que d'une partie des produits énumérés par les règles européennes. Dans ce contexte, sur la base de l'article 80 du règlement CE/1107/2009 de la Commission et du Conseil, il est possible de modifier la liste des substances soumises à la redevance sur les pollutions diffuses en étendant son assiette à d'autres produits dommageables à la biodiversité, dont les usages pourraient être amenés à augmenter par substitution aux substances interdites. Le rendement prévisible compenserait partiellement la baisse des recettes, et est estimé par la DEB à 14 M€, la redevance pour pollutions diffuses conservant ainsi son aspect incitatif.

Proposition n° 2 : Elargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses.

Encadré 8 : Le plan Ecophyto et l'évolution de la redevance pollutions diffuses.

Le plan Écophyto II+ est le troisième plan de réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Il comprend les actions prévues par le plan d'actions du 25 avril 2018 sur « les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides » d'une part, et celles du « plan de sortie du glyphosate » annoncé le 22 juin 2018 d'autre part.

Le plan Ecophyto II+ répond également à une obligation européenne fixée par la directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, qui prévoit que les États membres « adoptent des plans d'action nationaux pour fixer leurs objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et des méthodes ou des techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides. »

Les moyens financiers nécessaires sont mobilisés pour mettre en œuvre ces actions : 71 millions d'euros sont ainsi consacrés chaque année au plan Ecophyto, au niveau national comme régional, grâce au prélèvement d'une redevance sur les ventes de produits phytopharmaceutiques.

Le rapport de l'IGF et du CGEDD M 040 03 relatif à l'évaluation des actions financières du programme Écophyto formulait le constat que la fiscalité des pollutions diffuses était insuffisante pour réduire l'emploi des sources de pollutions et proposait :

- d'augmenter significativement le niveau de la redevance ;
- d'utiliser le produit de la redevance pour « des actions à l'effet plus direct » grâce à une « réorientation radicale du produit de la RDP ».

La mission concluait : « Pour diminuer de 50 % la consommation de PPP, il conviendrait au moins de doubler leur prix comme les gouvernements successifs ont su le faire pour le tabac ou pour les produits pétroliers, qui ont une fiscalité de cet ordre de grandeur. Et même cette hausse ne garantit pas le résultat dans le cas des céréaliers norvégiens (Vatn, 2020) [...]. On peut donc considérer, sous réserve d'études plus approfondies pour approcher une mesure équilibrée, qu'une RPD fixée à peu près au même niveau que la taxation des produits pétroliers (elle représente environ 60 % du prix final des produits pétroliers et environ 80 % des ventes de tabac) permettrait d'apporter durablement aux 30 % d'exploitations qui accepteraient de respecter le cahier des charges de réduction des PPP une aide égale à la moitié de celle qui est apportée à l'AB et de financer d'autres actions d'accompagnement. »

Source : Site du ministère de l'agriculture.

2.2. La mission propose des solutions de financement fondées sur les ressources existantes des agences

2.2.1. Pour mettre en œuvre les mesures de la stratégie nationale pour la biodiversité, la mission propose de raisonner à cadre constant

Afin d'accroître les ressources des agences de l'eau d'environ 115 M€ (besoin estimé par la mission, cf. annexe IV), plusieurs options peuvent être examinées.

Deux solutions existent afin de dégager l'espace sous plafond de dépenses et de recettes des agences nécessaire à la mise en œuvre des 115 M€ supplémentaires identifiés par la mission :

- ◆ en 2023 et 2024, soit :
 - par le rehaussement du plafond de dépenses et de recettes des agences de l'eau. Selon le plafond fixé en loi de finances, une partie des redevances est versée au budget de l'État, dès lors qu'il en existe une part excédentaire au-delà du plafond. Ces montants ont représenté 45 M€ en 2019, mais sont estimés à un niveau moindre pour le reste du cycle (12,5 M€ en moyenne) ;
 - par l'accélération de la fin des redevances épuratoires. L'extinction plus rapide des primes épuratoires risque cependant de rencontrer l'opposition des collectivités qui en bénéficient, et sont incluses dans les comités de bassins ;
 - par un prélèvement sur le fonds de roulement.
- ◆ à partir de 2025, par redéploiement sous les plafonds de recettes et de dépenses actuels, du fait notamment de l'extinction des aides à la performance épuratoire des agences (100 M€ par an)

D'une part les taux des redevances peuvent être ajustés par les comités de bassin, ce qui nécessiterait une hausse du plafond de recettes. La mission IGF-CGEDD relative aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité³⁸, a analysé le niveau moyen de redevances par rapport au plafond fixé par la loi. Le niveau des redevances sur les prélèvements des industries et sur les prélèvements de l'agriculture sont les plus faibles avec des taux moyens par agence de 28 % et 29 % (cf. tableau 13). Ces taux moyens dissimulent de fortes différences entre les agences, le ratio entre le taux minimum et le taux maximum évoluant de 1,4 à 4,77 pour la redevance sur l'irrigation (12 % du plafond dans l'agence Rhin-Meuse contre 59 % pour l'agence Artois-Picardie). Les besoins complémentaires exprimés (115 M€ sous plafond) et qui seraient débloqués correspondent par exemple à un passage des taux moyens sur les prélèvements pour irrigation et sur les industries à 45 %, à comportements constants³⁹. **En outre, la mission note que les aides versées aux agriculteurs par les agences représentent 100 M€/an dans le cadre du plan de résilience⁴⁰ contre un niveau de redevances perçues d'environ 25 M€, « un montant près de quatre fois moindre et (ii) de la hausse de +14 % des prélèvements d'eau de l'agriculture sur 2013-2021 alors que le total des prélèvements baisse de -13 % sur la même période »** selon la direction du budget.

³⁸ Rapport n°2017-M-082-02, sur la base des données des agences de l'eau.

³⁹ Taux des redevances estimés dans le rapport IGF-CGEDD et rendements exécutés en 2021.

⁴⁰ [Plan de résilience, Communiqué de presse, mars 2022.](#)

La limite de telles hypothèses est l'imprévisibilité de telles recettes compte tenu de leur effet incertain sur les comportements. Les redevances poursuivant pour partie un objectif incitatif de limitation de la consommation d'eau, la hausse des taux peut conduire à des évolutions de comportements difficiles à estimer et rendant imprévisible le produit. Cela doit d'autant plus être pris en compte que les primes de performance épuratoire ont constitué une variable d'ajustement entre les 10^{èmes} et 11^{èmes} cycles et ne pourront plus servir comme tel au passage au 12^{èmes} cycle³⁸.

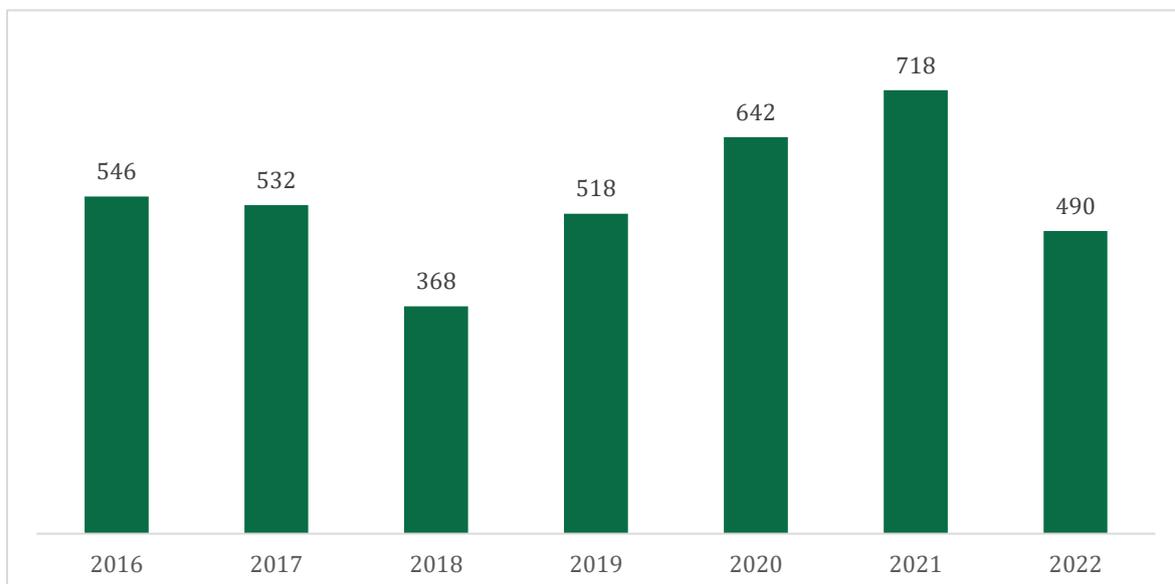
Tableau 13 : Taux moyens des redevances fixés par les agences de l'eau, en 2018

Principales redevances	Niveau du taux par rapport au taux plafonds
Pollution d'origine domestique	58 %
Modernisation des réseaux de collecte	77 %
Pollution non domestique	58 %
Modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	57 %
Prélèvements en eau potable	60 %
Prélèvements des industries	28 %
Prélèvements de l'agriculture (irrigation)	29 %

Source : IGF-CGEDD, rapport n°2017-M-082-02.

D'autre part, les agences de l'eau disposent d'une importante trésorerie, utilisable sur 2023 et 2024 afin de financer les mesures de la SNB et avant le lancement du nouveau cycle à compter de 2025, ce qui ne nécessiterait pas d'évolution du plafond de recettes. La trésorerie en fin d'année est toujours significativement élevée depuis 2016, celle-ci ayant atteint un pic en 2021, à 790 M€ (cf. graphique 2). La mission n'a pas pu démontrer que ce niveau exceptionnel de trésorerie était liée à un niveau d'excédents structurels systématiquement supérieurs aux 115 M€ de besoins identifiés pour la mise en œuvre de la SNB. En revanche, les 230 M€ nécessaires en 2023 et 2024 pour le financement de la SNB peuvent être tirées de la trésorerie, à condition que le plafond de dépenses des agences soit rehaussé d'autant dans le cas où la fin des primes d'épuration n'est pas accélérée.

Graphique 2 : Trésorerie des agences de l'eau en fin d'année (en M€)



Source : Direction du budget.

Proposition n° 3 : En 2023 et 2024, le financement des agences de l'eau pourra se faire selon différentes solutions :

- ◆ faire évoluer les deux plafonds de recettes et de dépenses et obtenir les ressources nécessaires par une variation des redevances ;
- ◆ faire évoluer le seul plafond de dépenses et exploiter la trésorerie des agences pour obtenir les ressources nécessaires ;
- ◆ accélérer la fin des primes épuratoires (ajustement des ressources et des dépenses de 100 M€) et obtenir les ressources nécessaires par une variation des redevances.

2.2.2. La création d'une redevance assise sur les ventes d'engrais minéraux azotés sur le modèle de la redevance pour les pollutions diffuses permettrait de dégager des ressources nouvelles (60 M€/annuel) sur la base d'une assiette large et d'un taux faible, mais rencontrerait probablement l'opposition des agriculteurs

L'usage des engrais azotés ne fait pas l'objet de fiscalité environnementale, alors même que celui-ci dégrade l'état des masses d'eau, en plus de constituer un accélérateur d'émissions de gaz à effet de serre. De fait, dans son rapport annuel de 2015 consacré aux agences de l'eau, la Cour des comptes indiquait que « *les engrais azotés ne sont pas soumis à la redevance [pour pollutions diffuses] ce qui est paradoxal au regard des objectifs des directives cadres sur l'eau et les nitrates* ».

La création d'une redevance propre aux engrais azotés permettrait de créer une incitation visant à limiter leur usage (cf. encadré 9). Le rapport IGF-CGEDD 2017-M-082-02, de 2018 retenait cette proposition dans la mesure où (1) elle contribue directement à l'application du principe pollueur-payeur, (2) elle permettrait de renforcer les luttes contre les pollutions agricoles en proportion. Une taxe appliquée au taux de 30 €/tonne d'azote minéral (déjà envisagé en 2006) sur l'ensemble des ventes aux utilisateurs finaux, permettrait de lever environ 60 M€ sur la base des consommations actuelles (environ 2 millions de tonnes/an, en baisse d'environ 1,5 % par an).

Encadré 9 : La taxation des différentes sources de pollution azotée

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 et de la préparation du Xe programme des agences de l'eau, la création d'une taxe à acquitter par les distributeurs d'engrais azotés minéraux a été proposée, sur le modèle de celle assise sur les pesticides et du même montant global.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a émis un avis favorable mais partagé en raison de la vive opposition de la profession agricole. Dans son avis n° 8 du 13 février 2014, le Comité pour la fiscalité écologique (CFE) a souhaité que soient réunis « *des éléments pour évaluer l'opportunité de mise en place une tarification environnementale des engrais azotés d'origine minérale fonctionnant de façon similaire* » à la fiscalité des produits phytosanitaires.

La mise en place d'une taxation de l'azote minéral permettrait d'asseoir une fiscalité sur l'ensemble des pollutions azotées, les éleveurs étant jusqu'à présent les seuls sollicités au titre de l'azote organique via la redevance sur les élevages. La taxe aurait comme fait générateur la vente d'engrais azotés minéraux à l'utilisateur final. Son assiette serait constituée de la quantité d'azote contenue dans l'engrais azoté minéral. Elle serait perçue par les agences de l'eau, au stade de la distribution, comme la redevance phytosanitaire. Son produit serait affecté aux agences de l'eau.

Un rapport du CGEDD et du CGAAER a proposé, en 2013, de se limiter à un montant unitaire modéré, qui ait un impact très limité sur le coût des engrais azotés, dont l'évolution n'est pas maîtrisable, compte tenu de la dépendance par rapport aux énergies fossiles.

Source : Mission IGF-CGEDD 2017-M-082-02, 2018.

À des fins de lutte contre le réchauffement climatique, l'article 268 de la loi dite « climat et résilience »⁴¹ prévoit la possibilité de mettre en œuvre une telle taxe si la France n'atteint pas ses objectifs (cf. encadré 10), la portée normative de la loi demeurant limitée. La loi dispose que le Gouvernement (1) mettra en place un plan d'action en vue de réduire les émissions liées aux usages d'engrais azotés minéraux, (2) évaluera, dans un rapport à l'attention du Parlement l'efficacité de ces mesures, (3) et que sera « envisagée la mise en place d'une redevance sur l'usage des engrais azotés », « s'il est constaté pendant deux années consécutives que les objectifs de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées à la consommation d'engrais azotés minéraux fixés en application du I du présent article ne sont pas atteints ».

Encadré 10 : Article 268 de la loi Climat et résilience du 22 août 2021

« Section 1 bis

« Plan d'action national en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux usages d'engrais azotés minéraux

« Art. L. 255-1-1.-Afin d'atteindre l'objectif de réduction de 13 % des émissions d'ammoniac en 2030 par rapport à 2005 et l'objectif de réduction de 15 % des émissions de protoxyde d'azote en 2030 par rapport à 2015, selon la trajectoire prévue par le décret mentionné au I de l'article 268 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, il est mis en place un plan d'action national en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux usages d'engrais azotés minéraux. Il comprend des indicateurs de suivi des objectifs fixés.

« Le plan d'action national est arrêté après avis d'une instance de concertation et de suivi associant l'ensemble des parties prenantes, dont la composition est précisée par décret. Il est mis à la disposition du public.

« Le plan d'action national prévu au premier alinéa du présent article présente et valorise l'ensemble des démarches et pratiques contribuant à une meilleure identification des impacts associés et des moyens de réduire les émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux quantités utilisées d'engrais azotés minéraux, à la promotion de leur utilisation raisonnée et à l'accompagnement de l'évolution des pratiques culturelles et agronomiques, en prenant en compte les enjeux sanitaires, environnementaux et économiques. Il établit un inventaire des technologies disponibles ainsi que la liste des financements publics et des mesures destinés à la recherche, à la formation et au soutien des exploitants agricoles en vue de développer des solutions et pratiques plus raisonnées ou alternatives et de promouvoir le recours aux engrais azotés organiques et à des équipements permettant une meilleure performance sur le plan environnemental. »

III.- Au regard des objectifs de la politique publique en faveur du climat, dans le cadre du suivi du plan d'action national prévu à l'article L. 255-1-1 du code rural et de la pêche maritime, **s'il est constaté pendant deux années consécutives que les objectifs de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées à la consommation d'engrais azotés minéraux fixés en application du I du présent article ne sont pas atteints, il est envisagé de mettre en place une redevance sur l'usage des engrais azotés minéraux, tout en veillant à préserver la viabilité économique des filières agricoles concernées et à ne pas accroître d'éventuelles distorsions de concurrence avec les mesures en vigueur dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.**

⁴¹ [Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets \(1\).](#)

A cette fin, dans une démarche prospective et d'anticipation, le Gouvernement présente au Parlement, dans un délai d'un an, un rapport analysant les conditions, notamment de taux, d'assiette et d'affectation des recettes à la transition agroécologique, dans lesquelles cette éventuelle redevance pourrait être instaurée afin de permettre une mise en conformité avec la trajectoire de réduction de ces émissions. Le rapport étudie l'impact économique, social et environnemental de la création de cette redevance, en particulier ses conséquences sur la viabilité économique des exploitants agricoles par filière. Ce rapport examine notamment l'opportunité de fixer des taux différenciés en fonction des facteurs d'émission d'ammoniac et de protoxyde d'azote des différents types d'engrais.

IV.- Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, puis annuellement, le Gouvernement présente au Parlement un rapport consacré au suivi du plan d'action national en vue de la réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote liées aux usages d'engrais azotés minéraux mentionné à l'article L. 255-1-1 du code rural et de la pêche maritime et au suivi de la trajectoire de réduction des émissions d'ammoniac et de protoxyde d'azote du secteur agricole.

Source : Légifrance.

Toutefois, dans un contexte actuel de prix des engrais lié au prix du gaz⁴², un tel projet de taxe pourrait rencontrer une forte résistance de la part du monde agricole. Le niveau actuel des prix est de fait un signal défavorable à la consommation d'engrais azotés.

Proposition n° 4 : À moyen terme, mettre en place une taxation sur les ventes d'engrais azotés afin d'améliorer le financement de la lutte contre les pollutions agricoles par les agences de l'eau. À hauteur de 30 €/tonne, et pour une consommation de 2,2 Mt estimés, la taxe rapporterait 60 M€ par an.

2.2.3. Dans un contexte de réforme de la liquidation de la taxe d'aménagement, la mission ne recommande pas de faire évoluer celle-ci

La création d'un complément de taxe d'aménagement affecté aux régions ou aux agences de l'eau pourrait permettre de renforcer la fiscalité en lien avec la biodiversité. Plusieurs rapports récents ont recommandé de faire évoluer la taxe d'aménagement afin de financer des actions favorables à la biodiversité soit par les régions, soit par les agences de l'eau (*cf.* encadré 11).

Encadré 11 : Rapports recommandant des évolutions de la taxe d'aménagement

- En 2016, le rapport CGEDD coordonné par Patrick Lavarde (CGEDD 2016- 010 447 01) recommandait la création d'une part supplémentaire de 0,5 % de TDENS affecté aux régions (en diminuant d'autant le plafond de la part départementale). L'objectif présenté était de conforter le rôle des régions dans le financement de la biodiversité. Sur la base des avis du comité pour l'économie verte, le rapport Lavarde estime que cela créerait une rentabilité de 130 M€ ;
- Le rapport IGF-CGEDD, relatif aux agences de l'eau 2018 (2017-M-082-2), retenait, comme proposition n°10 : [...] *instaurer une redevance assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité pour un montant total compris entre 100 et 150 M€, permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité [...]* ;
- Le rapport de Guillaume Sainteny sur *les aides publiques dommageables à la biodiversité* (2012) ;
- Le rapport des parlementaires Richard et Jerretie de 2021 (*Pour élargir à la biodiversité la fiscalité des agences de l'eau, 2021*) relatif aux agences de l'eau retient la proposition suivante :

⁴² 80 % du coût de l'ammoniac proviendrait du prix du gaz naturel Voir par exemple, [Les Échos, 9 septembre 2022](#).

- « Le rapport recommande la création d'une nouvelle redevance bénéficiant aux agences de l'eau pour un montant de 150 M€ en 2023, mais susceptible d'évoluer à 300 M€ par rapport à 2021 à horizon 2025 » ;
- Le rapport IGF CGEDD de 2022 (2021 M 036 03) consacré aux moyens des aires protégées recommande : « à produit total constant pour les agences de l'eau, instaurer une « redevance » assise sur les changements d'affectation des sols portant atteinte au patrimoine naturel et à la biodiversité permettant de contribuer au financement de l'extension du périmètre d'intervention des agences de l'eau à la biodiversité terrestre et de diminuer à fiscalité globale constante les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et modernisation des réseaux de collecte. Cette « redevance » aurait la même assiette que la taxe d'aménagement et serait d'un taux maximal de 1,8 %. L'accroissement pourrait être de l'ordre de 480 M€ afin de répondre aux besoins des aires protégées dès 2022, dont la répartition entre les agences de l'eau et les collectivités (Régions, Départements) dépend des arbitrages précédents. Ce montant impliquera dès 2023 un relèvement du plafond de la taxe d'aménagement (estimé à 3,6 %), qui devra être adapté pour couvrir les besoins en 2030. La mission souligne que cette option ne permet pas de dégager des financements supplémentaires pour les outre-mer, les offices de l'eau ne disposant pas de compétence biodiversité. Un examen supplémentaire de cette question doit être mené. »
- Plusieurs rapports recommandent en outre la création d'une composante artificialisation à la taxe d'aménagement :
 - France Stratégie, dans son rapport sur la restauration des sols (2021), recommande la création d'une composante artificialisation dont le produit serait affecté à un dispositif national de financement des opérations de renaturation des sols et de densification du bâti existant ;
 - Le comité pour l'économie verte (CEV) propose la création d'une composante artificialisation sur la base d'indicateurs d'artificialisation à préciser et d'affecter les recettes à des opérations de renouvellement urbain ;
 - Le rapport du CGEDD coordonné par Patrick Lavarde étudie également la possibilité de créer une composante d'artificialisation à la taxe d'aménagement dont « L'assiette serait la surface imperméabilisée de la commune, exprimée en hectares, réduite des infrastructures de transport autres que communales ou intercommunales. Elle inclurait le tissu urbain, les zones industrielles et commerciales, les espaces associés aux réseaux routier et ferroviaire, les zones portuaires et les aéroports. La taxe ne serait due qu'au-delà d'un seuil de surface imperméabilisée ». Le produit de la taxe serait dans cette hypothèse de 100 M€, seuil de définition retenu pour les taxes à faible rendement (pertinence à mettre en cause)

La DEB s'est emparée de ces différentes propositions au travers d'une proposition dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023. Le changement envisagé par la direction de l'eau et de la biodiversité consiste :

- (1) à instaurer la possibilité pour les conseils départementaux de dé plafonner le taux de la part départementale de la taxe d'aménagement dans la limite d'un taux maximum à fixer par la loi, exclusivement pour l'affectation aux agences de l'eau. Cette possibilité serait peu exploitée, le taux moyen fixé par les conseils départementaux serait de 1,8 % ;
- (2) à affecter aux agences de l'eau 25 % des recettes de la part départementale aux agences de l'eau, cette proposition correspond à un montant estimé par la mission à 135 M€ (la création d'un taux de 0,5 % rapporterait environ 150 M€⁴³).

Cela nécessite de modifier l'article L. 331-17 du code de l'urbanisme.

En outre, la DEB indique qu'il serait « souhaitable » que « la part des recettes affectées aux espaces naturels sensibles prenne elle aussi le caractère d'une dépense d'investissement. Il est rappelé, à cet égard, que c'est déjà le cas des recettes communales et intercommunales de la taxe d'aménagement ».

⁴³ Les recettes de TDENS sont estimés à 540 M€ et le taux moyen à 1,8 %, soit une assiette totale de 30 Md€ auquel l'application d'un taux de 0,5 % conduirait à des recettes de 150 M€ supplémentaires.

Trois scénarios alternatifs d'évolution de la taxe d'aménagement afin de renforcer sa contribution à la biodiversité se dégagent des différents rapports existants :

- ◆ **la création d'une part de taxe d'aménagement régionale.** La création d'une part régionale de taxe d'aménagement au plan national afin d'assurer le financement des politiques de biodiversité des régions permettrait de faire correspondre les moyens des régions à leur chef de filât en matière de biodiversité et contribuerait au financement d'actions de la SNB, au travers notamment de leur action pour les espaces naturels ;
- ◆ **la création d'une composante artificialisation affectée aux agences de l'eau, pouvant reposer sur des indicateurs propres, retenue notamment par France Stratégie en 2021 ;**
- ◆ **l'affectation d'une partie ou d'un surtaux de la part de la taxe départementale de taxe d'aménagement aux agences de l'eau.** L'affectation d'une part de la taxe départementale par la fixation d'un plancher de 0,5 % de cette part dont le produit serait affecté aux agences de l'eau ou par le transfert de 25 % des revenus de la taxe d'aménagement aux agences permettrait de dégager 150 M€ supplémentaires pour les agences de l'eau.

Une réforme de la taxe d'aménagement ne paraît cependant ni opportune, ni faisable à court terme. Elle n'est en outre pas nécessaire, les agences disposant des moyens (*cf. 2.2.1*) pour faire face à leurs besoins sur le grand cycle de l'eau et la biodiversité au titre de la stratégie nationale pour la biodiversité.

S'agissant de l'attribution de la taxe aux régions, elle pourrait conduire à amoindrir les ressources des conseils départementaux affectés aux espaces naturels sensibles, alors même que ceux leurs besoins ont vocation à augmenter au regard des objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées (*cf. annexe IV*).

Celle-ci serait en outre peu faisable, car, comme le souligne la DLF, elle « *apparaît difficilement applicable à court ou moyen terme, dans un contexte marqué par le transfert de la TAM à la DGFIP prévu par l'article 155 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 depuis le 1er septembre 2022. En termes de gestion et de système d'information et au vu de l'avancement des travaux opérés dans le cadre du transfert, l'instauration d'une taxe additionnelle à la taxe d'aménagement se heurterait à des difficultés opérationnelles* ».

2.3. Un complément à la taxe de séjour permettrait de soutenir l'action des régions en faveur de la biodiversité, associant au chef-de-filât la possibilité de dégager une ressource

Créé en 1910 pour subvenir aux besoins des communes de financer leurs activités touristiques, une part de taxe de séjour peut être directement reversée depuis 1995 à des gestionnaires de parcs naturels régionaux ou nationaux. Initialement réservés aux « stations de tourisme », la taxe de séjour a progressivement été étendue aux communes de montagne en 1985, puis aux communes du littoral de 1986, puis, en 1988, aux communes réalisant des actions de promotion touristique. Cette possibilité a été élargie aux collectivités réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels (art. L. 2333-26, 2715) en 1995. Ainsi, lorsque ces collectivités sont situées, dans leur intégralité ou en partie, sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc, dans le cadre d'une convention (art. L. 2333-27).

La taxe de séjour peut s'appliquer au réel ou au forfait, selon la délibération de la collectivité concernée. En 2022, le barème applicable par nuitée allait de 20 centimes à 4,20 € (dans les palaces). Sont exonérés les personnes âgées de moins de 18 ans, les saisonniers, les personnes hébergées d'urgence, ou, à la discrétion de l'organe délibérant, les personnes dont le loyer est inférieur à un montant fixé par l'organe délibérant. Enfin, la taxe de séjour doit être affichée de façon distincte du prix de la chambre ou de la nuitée.

Le produit de la taxe de séjour pour le seul bloc communal s'est élevé à 363 M€ en 2020 (en raison notamment de la crise sanitaire), 503 M€ en 2019 et 426 M€ en 2018. Les départements peuvent en outre instituer sur délibération de leur organe délibérant une taxe additionnelle de 10 % à la taxe de séjour. 57 d'entre eux ont décidé de mettre en place une taxe additionnelle à la taxe de séjour. Ceux-ci ont perçu 25 M€ en 2018 et 34,1 M€ en 2020⁴⁴.

Par ailleurs, une taxe additionnelle à la taxe de séjour s'applique de plein droit dans la région Île-de-France depuis le 1er janvier 2019. Cette taxe additionnelle de 15 % est perçue uniquement sur le territoire des communes et des EPCI qui ont institué la taxe de séjour. Son produit est reversé à l'établissement public « Société du Grand Paris ». Le produit ainsi collecté participe au financement du Grand Paris Express (cf. article L. 2531-17 du CGCT).

Au regard du développement du tourisme dans les espaces naturels, le renforcement de la part de taxe de séjour pour contribuer au financement de ces derniers est étudié par plusieurs rapports. En 2021, la mission Économie de la biodiversité de CDC Biodiversité⁴⁵ a publié un rapport relatif au tourisme durable et au lien entre tourisme et biodiversité, qui montre (1) les effets favorables de la biodiversité sur l'activité touristique, (2) la nécessité de limiter les impacts négatifs potentiels du tourisme sur la biodiversité (cf. encadré 12). Les éléments présentés au sein du rapport justifient ainsi qu'un lien plus fort puisse être envisagé entre la taxe de séjour et la biodiversité, la première étant alimentée par la seconde, dont la préservation nécessite des moyens supplémentaires.

Encadré 12 : Conclusions de la mission Economie de la biodiversité sur les liens entre biodiversité et tourisme.

Le rapport conclut en premier lieu que « le tourisme est un secteur fortement dépendant de la biodiversité et indique :

- la contribution de la biodiversité aux services écosystémiques touristiques (rapport Delannoy, 2016) ;
- que 39 % des Français sont intéressés par des « voyages écologiques » ;
- que « *toutes les formes de tourisms dépendent directement des services écosystémiques, du tourisme de masse basé sur le triptyque mer/soleil/sable à l'écotourisme holistique traditionnel, l'écotourisme fragmenté spécialisé, le tourisme de l'aventure, le tourisme sportif, le tourisme rural et le thermalisme le tourisme de croisière et maritime* » (MIO-ECSDE, 2012).

Cela vaut aussi pour la biodiversité extraordinaire. Par exemple, la présence du vautour dans le PNR des Baronnies générerait à elle seule un chiffre d'affaires associés de plus d'1 M€/an.

Il montre également la pression croissante que constitue le tourisme sur la biodiversité, du fait de :

- des variations saisonnières qui soulèvent la question de la capacité de charge des espaces naturels ;
- d'un niveau de nocivité variable (par exemple, les activités motorisées ont un impact plus important) ;
- des pollutions émises ;
- du piétinement et tassage des sols.

⁴⁴ Données issues des enquêtes DGCL-DGFIP.

⁴⁵ [D'un tourisme de masse vers un tourisme durable : la biodiversité, opportunité de restructuration des filières. Biodiv'2050, 2021.](#)

Au total selon l'OMT en 2013, 3,5 % des espèces menacées sur liste rouge de l'UICN sont menacées par des aménagements touristiques, le tourisme contribuant activement à chacune des cinq pressions sur la biodiversité. **Le rapport de la mission Économie de la biodiversité détaille ainsi la contribution des activités touristiques à chacune de ces pressions.**

Le rapport montre ensuite l'intérêt d'améliorer les liens entre tourisme et biodiversité pour (1) diversifier l'offre et l'emploi dans le secteur touristique, (2) atténuer la vulnérabilité face au changement climatique, (3) développer un tourisme de nature au service de la conservation, (4) tirer des bénéfices au-delà des activités de nature. Le rapport souligne l'opportunité à la suite de la crise de la Covid 19 d'un tourisme en lien avec la biodiversité, « de sobriété et de proximité ».

Enfin, le rapport invite à étudier les solutions incitatives et les mécanismes économiques permettant d'améliorer les rapports entre biodiversité et tourisme et propose les pistes suivantes :

- l'extension de la taxe de séjour et l'utilisation de son produit pour le financement d'actions favorables à la biodiversité,
- l'évolution des possibilités de tarification ;
- la meilleure intégration dans les documents de planification territoriale ;
- le développement de paiements pour services environnementaux en lien avec le tourisme.

Source : [D'un tourisme de masse vers un tourisme durable : la biodiversité, opportunité de restructuration des filières, Biodiv'2050, 2021.](#)

Le rapport de Guillaume Sainteny de 2012⁴⁶ souligne que la préservation d'un patrimoine naturel riche et en bon état participe au premier chef, à l'attraction touristique d'un lieu alors que le produit de la taxe semble très peu affecté à la gestion de ce qui constitue, pourtant, une infrastructure touristique naturelle. Il recommande de rendre obligatoire l'institution de la taxe de séjour au titre des actions de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques et d'accroître l'affectation du produit de la taxe de séjour aux espaces naturels.

D'autre part, ***Humanité et biodiversité* a suggéré qu'une taxe additionnelle de 10 %, voire davantage, soit affectée à la biodiversité, ou que soit rendu obligatoire, par modification de l'article 2333-27 du code des collectivités territoriales, le fléchage par les communes et EPCI d'une portion de la taxe vers les actions favorables à la préservation des espaces naturels.** Le Comité pour la fiscalité écologique a également recommandé dans son avis n°8 du 13 février 2014 d'étudier l'introduction d'une composante environnementale dans la taxe de séjour sans pour autant faire de proposition précise. Cette proposition est depuis lors reprise par la majorité des rapports relatifs au financement de la biodiversité, à l'image des rapports du CGEDD de 2016 relatif au financement de la biodiversité (CGEDD 2016- 010 447 01) ou du rapport de l'IGF et du CGEDD relatif aux moyens des aires protégées (IGF-CGEDD 2021-M-036-03).

En effet, le rapport **IGF-CGEDD 2021-M-036-03 de 2022 sur les moyens des aires protégées recommande pour sa part « l'affectation obligatoire de la taxe de séjour vers les gestionnaires d'aires protégées »** suivant la présence ou la proximité d'une aire de protection (jusqu'à 50 % pour les communes dont le territoire recoupe une aire de protection forte couvrant au moins 40 % du territoire et 10 % pour les commune limitrophes de commune limitrophe d'une commune comportant au moins une aire de protection, forte ou non). La mission estime à 171 M€ les montants qui pourraient ainsi être affectés aux aires protégées. Cependant une telle proposition pourrait être rejetée par les communes et se limite à celles situées à proximité ou au sein desquelles se trouve un gestionnaire d'aire protégée.

⁴⁶ Centre d'analyse stratégique, les aides publiques dommageables à la biodiversité, rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, 2012

Enfin, les conclusions des groupes de travail de la SNB sur le financement de la biodiversité proposent d'instaurer une taxe additionnelle régionale de 10 % à la taxe de séjour affectée soit à l'agence régionale de la biodiversité lorsqu'elle existe, ou, à défaut, aux politiques régionales de protection et de gestion des espaces naturels et des continuités écologiques.

La mise en place d'un supplément à la discrétion des conseils régionaux de 10 % à la taxe de séjour pourrait représenter une ressource supplémentaire comprise entre 45 et 50 M€ en 2023 si l'ensemble des régions la mettaient en place. Ces 10 % supplémentaires représenteraient en pratiques une évolution de 0,22 centimes par nuitée à 4,50 (environ) par nuitée dans les palaces sur la base des montants retenus en 2022.

La mission considère que cet outil est pertinent en raison :

- ◆ des besoins complémentaires nécessaires au niveau régional pour assurer le financement de la biodiversité, et en particulier des espaces naturels et de la nécessité d'accompagner les collectivités dans la recherche de sources de financements complémentaires. **Cet outil ne viserait pas à pallier un manque de ressources au niveau régional, celles-ci étant dynamiques, mais davantage à envoyer un signal sur les ressources associées au chef de filât et sur les possibilités de mise en œuvre de la SNB ;**
- ◆ des transformations du tourisme vers un tourisme plus durable, qui pourrait être incluses dans la liste des dépenses possibles à partir des ressources nouvellement créées ;
- ◆ de la cohérence de l'emploi de la taxe de séjour par rapport à l'objectif général de financer des actions favorables aux espaces naturels et à la biodiversité, qui sont une source de revenus touristiques significatives ;
- ◆ de la cohérence fiscale de permettre aux régions de bénéficier, au même titre que les départements, de bénéficier d'une part complémentaire (si les départements sont chefs de file en matière de tourisme, disposent également d'une compétence en la matière et les régions sont cheffes de file en matière de politique de biodiversité) ;
- ◆ de l'acceptabilité de ce type de taxe affectée en raison de leur clarté pour les contribuables ;
- ◆ d'une incidence à relativiser sur les contribuables français en raison de la part qui serait à la charge des contribuables étrangers.

Sans être obligatoire ni affectée juridiquement à l'action favorable à la biodiversité, cette part supplémentaire de taxe de séjour aurait vocation à renforcer leur rôle dans le chef de filât pour la biodiversité en leur offrant une option de financement supplémentaire.

Proposition n° 5 : Créer un supplément optionnel à la taxe de séjour de 10 % affecté aux politiques de biodiversité des conseils régionaux permettrait de dégager une ressource complémentaire pour ceux-ci de l'ordre de 50 M€ par an, visant notamment à appuyer le chef de filât des régions en matière de biodiversité.

3. La fiscalité est un levier accessoire pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette, dont l'évolution peut néanmoins envoyer des signaux moins favorables à l'artificialisation

3.1. Une revue fiscale plus approfondie est nécessaire afin de corriger les incitations défavorables et de contribuer à la réduction du rythme d'artificialisation des sols

L'annexe IV rappelle le cadre général de l'objectif d'atteindre « zéro artificialisation nette » d'ici 2050.

3.1.1. La fiscalité n'est pas le premier ressort d'atteinte de l'objectif de « zéro artificialisation nette »

L'objectif de zéro artificialisation nette est avant tout porté par les documents encadrant l'aménagement du territoire : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) au niveau régional, schéma de cohérence territoriale (SCoT), et plans locaux d'urbanisme (PLU) au niveau communal. En outre, au travers de différents programmes (fonds friches, opérations cœur de ville, fonds de renaturation en ville), l'État soutient les collectivités dans l'adaptation à ce nouvel objectif. Le premier scénario projeté par le CGDD n'intègre pas, de fait, la fiscalité comme figurant parmi les outils d'atteinte du ZAN⁴⁷.

Le modèle économique, y compris fiscal, permettant d'atteindre l'objectif ZAN reste plus généralement à construire. Le rapport du sénateur Jean-Baptiste Blanc de juin 2022⁴⁸ et son travail préliminaire ont conduit à des réflexions sur la nécessité de mettre en cohérence la fiscalité, en particulier locale, avec l'objectif de zéro artificialisation nette, tant s'agissant des incitations nécessaires pour y parvenir que de ses effets sur les finances locales. Comme le note le rapport, « le modèle économique du ZAN reste à construire ». Le rapport du Sénat annonce la rédaction d'un rapport du conseil des prélèvements obligatoires consacré spécifiquement aux leviers fiscaux permettant de contribuer à l'atteinte de l'objectif ZAN. Dans l'attente des conclusions du CPO, qui permettront de préciser les contours des évolutions nécessaires, la mission propose les orientations suivantes.

La fiscalité ne peut être le levier principal d'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette. Ainsi, dans le cadre de la préparation du rapport sénatorial consacré aux modalités de financement de l'objectif ZAN, la DGLAN a répondu à un questionnaire pour le sénat et y indique les principaux constats relatifs au rôle de la fiscalité pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette :

- ♦ « le différentiel de coûts est tellement substantiel entre une opération d'aménagement en recyclage et une opération d'aménagement en étalement qu'une simple évolution de la fiscalité ne pourrait être à elle-seule incitative : **elle peut au mieux constituer un signal ou constituer une taxe de rendement (intéressante en cas d'affectation à un fonds dédié).** Un panel de leviers (aide, fiscalité, norme ...) est à activer pour inverser le comportement des acteurs économiques. » ;

⁴⁷ [Théma - Trajectoires vers l'objectif zéro artificialisation nette.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#).

⁴⁸ [Rapport d'information du Sénat n°743 \(2022\)](#).

- ♦ « de façon générale, **le coût élevé du recyclage urbain nécessite de maintenir des aides budgétaires que ce soit via le fonds friches ou les minorations foncières que peuvent accorder des EPF.** »

3.1.2. Un cadre de politique fiscal stratégique, concerté et reposant sur des propositions fiabilisé est nécessaire pour orienter favorablement la fiscalité en lien avec le foncier

En premier lieu, le rôle joué par la fiscalité dans l'évolution du foncier est davantage le fait des dispositifs nationaux, recensés comme des dépenses dommageables, que d'éventuelles évolutions fiscales favorables. L'ampleur de ces dispositifs et de leurs effets incitatifs n'est pas comparable aux ajustements fiscaux possibles à court terme sur la fiscalité de l'acquisition, de la transmission et de la détention du foncier (cf annexe II). Pour rappel, le PTZ est par exemple estimé à 918 M€ de coûts pour les finances publiques en 2022. L'évolution récente du PTZ qui vise à favoriser les logements anciens « *n'a pas conduit les ménages modestes à se reporter sur les logements anciens dans ces zones ou sur les logements neufs dans les zones tendues, mais plutôt à favoriser des opérations sur des territoires encore plus éloignés des centres, pour permettre aux ménages de réaliser leur projet avec un foncier moins cher* »⁴⁹.

Cependant, la fiscalité peut permettre de faire évoluer le système d'incitations économiques vers une moindre artificialisation. Plusieurs principes peuvent être retenus afin de rendre la fiscalité locale plus favorable à l'atteinte de l'objectif ZAN, avec un objectif général de **rendre la charge fiscale fonction du caractère artificialisation ou non de l'usage du foncier, qu'il s'agisse d'opérations d'acquisition, d'utilisation, de détention ou de transmission foncière.** Un rapport de l'Inra relatif à l'objectif ZAN en France⁵⁰ formule des préconisations stratégiques en la matière. De fait, comme concluent l'Inra et l'IFSTTAR : « *la fiscalité, par ses taux et les formes qu'elle peut prendre, n'est pas neutre pour le développement du foncier. L'essentiel des discussions actuelles, notamment en France, tendent à y voir un levier d'action de premier rang dans la lutte contre l'insuffisance de logements en France. Par la conquête notamment d'espaces non construits en zones urbaines, les orientations à venir pourraient tout à fait servir l'objectif d'une moindre artificialisation des sols. Il est toutefois évident que toute réforme fiscale basée sur la modulation des taux et/ou la création de nouvelles taxes ne prendra sa pleine mesure qu'accompagnée d'une politique de régulation foncière convergente donc fermement adossée aux outils de planification. À ce titre, la question de l'échelle de collectivité à qui confier cette politique se pose. Parce que les enjeux et territoires dépassent bien souvent le cadre strict des communes, la montée en puissance des intercommunalités sur ce sujet mériterait d'être confortée* ». Trois principes s'en dégagent.

⁴⁹ [Rapport d'information du Sénat n°743 \(2022\)](#).

⁵⁰ [Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action](#), 2017.

Le premier est l'objectif de rééquilibrer les valeurs du foncier bâti et non bâti en fluidifiant le commerce de foncier bâti et en cherchant à valoriser le foncier non bâti à sa valeur vénale. Il s'agit de « *repenser la fiscalité dans un objectif de fluidification de ce marché en donnant les bonnes incitations pour que diminuent les phénomènes de rétention [...]* », par exemple par :

- ◆ un ajustement des taxes foncières favorisant la rétention du non-bâti et le transfert du bâti : « *tout comme l'impôt sur le foncier bâti qui souffre de la même sous-évaluation de son assiette, l'enjeu serait donc de réformer plus radicalement l'impôt du foncier non bâti constructible par une valorisation à sa valeur vénale* ». Par exemple, cela pourrait transiter par une modulation de la taxe foncière en la majorant pour les logements individuels contribuant à l'étalement urbain. Les propositions fiscales de la DEB au titre des zones humides présentées au 3.1.4 en sont également un exemple, dont la mise en œuvre est possible ;
- ◆ une exonération de l'IFI sur le foncier non bâti et les espaces naturels ;
- ◆ la création d'avantages fiscaux associés à la contractualisation d'obligations réelles environnementales ;
- ◆ une évolution de la fiscalité sur les propriétés bâties vacantes ;
- ◆ une baisse des droits de mutation visant à fluidifier le marché du foncier bâti : « *la fluidité du marché ne peut être retrouvée que si les transactions de terrains constructibles sont moins lourdement taxées* ». En particulier, pourrait être envisagé un abattement pour les droits de mutations pour toute vente sur laquelle les travaux de rénovation sont estimés à plus de 25 % du prix.

Le second est l'objectif de rehausser la valeur du foncier agricole, et de manière générale des espaces les moins artificialisés, afin d'inciter à leur conservation. Le système fiscal français en lien avec l'agriculture est en effet singulièrement défavorable par rapport aux autres pays de l'Union européenne, comme l'a montré la FRB dans une note de Guillaume Sainteny de septembre 2022 (cf. encadré 6) ce qui contribue à la faiblesse des prix du foncier agricole et incite à l'artificialisation des sols. **La politique fiscale ne peut cependant à elle seule selon l'Inra ou le comité pour la fiscalité écologique (2013) freiner la progression des conversions de foncier agricole en foncier bâti.** Aux États-Unis, l'évaluation des politiques fiscales favorables à la préservation du foncier agricole (*Institute for fiscal studies ou Mirrlees, 2011*) montrent selon l'Inra que « *toute incitation fiscale en faveur d'un maintien agricole serait insuffisante pour modifier les comportements. En parallèle d'une fiscalité différenciée, les Etats-Unis développent ainsi une politique décentralisée de préservation des espaces non bâtis (open-space conservation, green belts). [...]. Wu (2014) montre qu'elle est à l'origine d'une création nette de valeur foncière dans la plupart des métropoles américaines notamment dans celles appliquant une régulation foncière stricte et où la densité résidentielle est élevée. L'impact négatif sur les recettes fiscales y serait alors neutralisé* »⁵¹.

Par exemple, la FRB propose de revoir la TFNB des prairies, en réduisant de 20 % celle-ci, et sans attendre l'actualisation des valeurs cadastrales. En effet, à date, « **la valeur locative cadastrale des prés et prairies et donc leur TFNB moyenne à l'hectare est, en général, supérieure à celle des terres labourables** », ce qui « *constitue un exemple rigoureusement inverse à la fois à la théorie des externalités et aux paiements pour services écosystémiques* ». *A contrario*, Guillaume Sainteny propose que la TFNB soit majorée pour les prairies transformées en terres de culture.

⁵¹ Ces différents éléments sont notamment cités par la FRB, consultable [ici](#).

Le troisième est l'ajustement de la fiscalité de l'investissement en fonction du niveau d'artificialisation attendue des opérations. En France, cela transiterait principalement par une modulation de la taxe d'aménagement en fonction du niveau d'artificialisation attendue (et non seulement de la taille des emprises). Une telle modulation de la taxe d'aménagement aurait une dimension symbolique et incitative, mais « *doit être mise en rapport avec le potentiel de valorisation du marché, souvent très important, que représentent les terres agricoles en périphérie de zones urbaines* ». Cependant comme le note l'Inra, « *les exercices d'évaluation sont trop peu nombreux aujourd'hui ce qui invite certainement à expérimenter cette réforme au sein de quelques zones témoins* ». Cet objectif pourrait être soutenu par exemple par :

- ◆ une hausse et une variabilité de la taxe d'aménagement en fonction des zones aménagées, passant par exemple par un bonus-malus en fonction du caractère artificialisant ou non de l'opération ;
- ◆ une modulation de la taxe sur les surfaces commerciales en fonction des lieux d'implantation.

Ces différents objectifs sont liés entre eux. Par exemple, l'atteinte du premier objectif permettra, en favorisant les transactions de foncier bâti en milieu urbain, de diminuer la pression à la vente de terrains agricoles. En outre, des expérimentations pourraient être lancées sur certaines communes volontaires afin d'observer les effets sur les prix du foncier bâti, non bâti ou agricole des outils fiscaux susceptibles de contribuer à l'objectif de zéro artificialisation nette.

Les conditions ne sont cependant pas réunies pour mettre en œuvre l'ensemble de ces évolutions fiscales. Plusieurs éléments sont nécessaires afin que celles-ci puissent être reconnues comme des pistes opérationnelles d'action :

- ◆ l'établissement d'une ligne de politique fiscale reposant sur ces objectifs afin d'orienter l'ensemble des évolutions sur la fiscalité de l'acquisition, de la détention et de la transmission foncières vers un fonctionnement plus favorable à l'objectif de zéro artificialisation nette ;
- ◆ un travail de concertation avec les collectivités et relatif à l'évolution des ressources fiscales des collectivités ;
- ◆ des expérimentations évaluées au niveau local pour les propositions les plus significatives afin de contrôler l'efficacité de celles-ci par rapport au niveau de complexité supplémentaire qu'elles pourraient induire.

Un premier marqueur stratégique pourrait être l'inclusion au sein du programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* », d'objectifs et d'indicateurs de performance associés aux dépenses budgétaires et fiscales du programme qui tiennent compte de l'objectif de zéro artificialisation nette. En effet le programme 135 ne comprend par exemple, aucun objectif ni indicateur en lien avec les objectifs de limitation de l'artificialisation des sols en France. Si cet objectif est inclus dans l'introduction et la justification au premier euro, aucun repère stratégique n'existe encore.

La mission constate en outre qu'il n'existe pas d'objectif transversal en matière de revue de la fiscalité environnementale. La définition de tels objectifs permettrait d'organiser une revue cohérente de la fiscalité à l'aune de ses effets sur la transition écologique, et, en particulier la biodiversité. Au regard du nombre de modifications possibles et de l'ensemble des incitations, parfois contradictoires, identifiables dans le système fiscal, **l'adoption de principes stratégiques et la déclinaison d'une stratégie fiscale cohérente paraît préférable à des ajustements ponctuels de la fiscalité foncière.** Cela permettrait notamment d'envoyer des signaux clairs, de ne pas conduire de réformes contradictoires, et de ne pas complexifier ou alourdir les prélèvements obligatoires et de mettre en œuvre des actions à la hauteur de la transformation nécessaire pour modifier le système d'incitations créé par la fiscalité.

Dès lors, la mission propose de légers ajustements allant dans le sens d'un effet signal sur l'artificialisation des sols (cf. 4.1 et suivants).

3.1.3. Transformer la fiscalité foncière est difficile à court terme bien que des ajustements de la fiscalité des zones humides soient possibles

La réforme des taxes foncières est identifiée depuis le Grenelle de l'environnement comme un levier favorable à la biodiversité. En 2013, le rapport de préfiguration de l'agence française pour la biodiversité (AFB) rappelait l'engagement du Grenelle de l'environnement de « *mettre en place une taxe sur le foncier bâti indexée sur le foncier imperméabilisé* ». Cette taxe aurait eu pour objectif de compenser les pertes de 400 M€ de services écosystémiques liées à l'imperméabilisation des sols. En 2016, le rapport du CGEDD sur le financement des politiques de biodiversité, recommandait la création d'une part additionnelle de taxe foncière sur les propriétés bâties affectée au financement des agences de l'eau. Le rapport soulignait notamment la source de rendement importante que constituerait l'emploi de la TFPB, indiquant notamment qu'une part additionnelle de 0,12 % à 0,15 % permettrait un rendement entre 100 et 130 M€.

Cependant, le taux de prélèvement de la TFPB a considérablement augmenté depuis le rapport du CGEDD de 2016 sur le financement de la biodiversité, qui en recommandait la hausse. Il est passé d'un taux moyen de 35 % en 2015 à un taux moyen de 48,2 % en 2021. Le rendement d'une hausse de 0,1 pts peut ainsi être estimé autour 80 M€, sur une fiscalité déjà très dynamique.

Rendre attributaire un autre acteur que les collectivités des taxes foncières ne paraît pas opportun. Dans un contexte de révision complète de la fiscalité locale, l'affectation d'une part de TFB à l'OFB ou aux agences de l'eau semble peu acceptable par les collectivités. La suppression de la taxe d'habitation ainsi que les baisses des impôts de production (dont la suppression de la CVAE) portée au PLF 2023 s'ajoutent à l'objectif d'actualisation des valeurs locatives. Comme le note la Cour des comptes⁵², « *les collectivités territoriales ont vu leurs paniers de recettes profondément modifiés en 2021 avec la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production* ». Les fiscalités retirées sont compensées par des fractions de TVA, ressources dynamiques mais sur laquelle les collectivités n'ont pas la main. Les collectivités s'appuient de fait significativement sur les taxes foncières afin de préserver leurs ressources : celles de TFPB perçues par les collectivités ont ainsi augmenté de 65 % entre 2020 et 2021.

Le contexte actuel se prête dans l'ensemble peu à des évolutions significatives supplémentaires de la fiscalité locale. De manière générale le rapport IGF-CGEDD de 2020 sur le transfert de la compétence de liquidation de la taxe d'aménagement à la DGFIP, rappelle « *le contexte défavorable aux propositions fiscales qui viendraient significativement modifier les ressources des collectivités locales* ». Cela provient notamment :

- ◆ de la réforme de la fiscalité locale, adoptée en loi de finances initiales pour 2020, qui a donné lieu à des débats difficiles sur le nouveau panier de ressources fiscales de chaque niveau de collectivité ; de ce fait, la DGCL devrait être défavorable aux mesures de transfert de ressources d'un niveau à un autre ;
- ◆ de la crise économique induite par la crise sanitaire, qui devrait sensiblement affecter de nombreuses ressources fiscales des collectivités : les droits de mutation à titre onéreux, pour lesquels est attendu un manque à gagner induit par le gel des transactions immobilières pendant la période de confinement, la taxe de séjour, la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe sur les surfaces commerciales (qui dépend du chiffre d'affaires des établissements commerciaux).

⁵² [Rapport sur la situation des finances publiques locales, 2022.](#)

Enfin, l'assiette des taxes foncières est en cours d'actualisation ce qui rend plus difficile le fait d'engager une réforme. Si les bases locatives pour les locaux d'entreprises ont été actualisées en 2017, celles concernant les locaux privés n'ont pas été actualisées à ce jour et l'actualisation de la fiscalité sur la base des premières reste à mettre en œuvre.

Cependant, des évolutions ponctuelles sont possibles. La direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) recommande de réintroduire le principe de compensation de l'exonération de TFNB à 50 % pour les zones humides. Cette exonération est à la discrétion des communes et la compensation par l'État était initialement prévue par la loi biodiversité du 8 août 2016. Cependant, la possibilité de compensation a été supprimée par l'article 5 de la loi de finances pour 2020. L'exposé des motifs ne mentionne pas les causes de cette suppression⁵³.

Proposition n° 6 : Rétablir la compensation aux communes, à hauteur de 50 %, des exonérations de TFNB sur les zones humides.

La mission n'a pas expertisé l'ensemble des propositions de la DEB sur l'évolution des exonérations de TFNB possible pour les collectivités et la préservation des espaces naturels. La DEB avait notamment étudié, pour le PLF 2023, sept propositions en lien avec les éléments présentés ci-avant. Plutôt que la mise en œuvre de mesures ponctuelles qui risquent de complexifier le système fiscal sans corriger les incitations que celui-ci émet, la mise en place d'une revue plus systématique et stratégique de la fiscalité foncière pourrait être plus pertinente.

La DEB, proposait également d'introduire une exonération différenciée selon le niveau de la zone humide :

- ◆ en ajoutant une exonération à 50 % pour les 7^{ème} et les 8^{ème} catégories, qui ne sont pas concernées aujourd'hui ;
- ◆ en augmentant le taux de compensation pour les sites Natura 2000 par l'État (la loi de finances pour 2017 les a fixés à 22 % du total de l'exonération). Comme le note la DEB « *La diminution continue de la compensation nuit fortement à l'attractivité de Natura 2000 auprès des collectivités et les incite à se désengager de ce dispositif contractuel* » ;
- ◆ en introduisant une exonération intégrale pour les zones humides situées dans les aires protégées.

3.2. À court terme, l'évolution de la fiscalité liée à la cession des terrains nus devenus constructibles enverrait un signal défavorable à l'artificialisation et produirait un rendement incident net de 93 M€

En France, la faible rentabilité du foncier non bâti ainsi que l'écart qui existe entre le prix d'un terrain agricole non constructible et celui d'un terrain constructible incitent les propriétaires à l'artificialisation et à demander des reclassements pour rendre les terrains de la commune constructibles. De fait, selon la DGALN, la fiscalité des terrains nus devenus constructibles « *n'a pas d'impact sur les choix des propriétaires fonciers et ne constitue pas une incitation financière suffisante à la conservation de terrains nus devenus constructibles et donc à la sobriété foncière* ».

⁵³ https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/Media/Files/autour-de-la-loi/legislatif-et-reglementaire/actualite-legislative/2019/plf_cpax19252291_cm_27.09.2019.pdf

En effet, la taxation des terrains nus rendus constructibles par une décision d'urbanisme est aujourd'hui de rendement faible et comporte de nombreuses exonérations. L'article 26 de la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, complété par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2006, autorise les communes à instituer, sur délibération, une taxe forfaitaire sur les cessions de terrains nus devenus constructibles (TFCTC) codifiée à l'article 1529 du code général des impôts (CGI). L'article 55 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 26 juillet 2010 a instauré une taxe nationale codifiée sous l'article 1605 *nonies* du CGI sur la première cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles ou de droits s'y rapportant. **Ces deux taxes ont rapporté 34 M€ et 23 M€ en 2020.**

Comme le rappelle la DGALN, « *la Cour des Comptes a plaidé le 3 décembre 2018 pour « une remise à plat de ces deux taxes, ne serait-ce que pour en harmoniser le champ et les modalités d'application ».* Le référé S2018-3303 de la Cour des Comptes du 3 décembre 2018 concernant les taxes à faible rendement comporte ainsi la recommandation suivante : « *simplifier une législation rendue complexe par le cumul de taxes dont l'objet est identique ou proche, comme celles portant sur les plus-values sur la cession de terrains devenus constructibles ».* Le référé précise : « *La taxation des plus-values sur la cession de terrains devenus constructibles fait intervenir deux taxes différentes dont l'assiette et la liquidation sont, cependant, presque identiques. L'une peut être instituée depuis 2006 par les communes ou les établissements publics locaux chargés de l'urbanisme, pour contribuer au financement de l'aménagement urbain de zones rendues constructibles. L'autre, créée en 2010 pour freiner la consommation de terres agricoles, est affectée à l'agence de services et de paiement, pour contribuer au financement de mesures en faveur de l'installation de jeunes agriculteurs. Une remise à plat de ces deux taxes devrait être envisagée, ne serait-ce que pour en harmoniser le champ et les modalités d'application.* »

La DGALN a formalisé une proposition de modification soumise dans le cadre du PLF 2023 au travers d'une fiche d'évaluation préalable transmise à l'occasion de la conférence fiscale pour le budget 2023.

L'estimation de la rentabilité de la nouvelle taxe proposée est de 150 M€, qui pourrait être divisée comme telle :

- ◆ 138 M€ pour le budget général (par exemple, en contrepartie de la pérennisation du fonds friches) dont une partie (entre 30 et 50 M€) devant être compensée au niveau communal) ;
- ◆ le maintien de 12 M€ versés à l'agence des services de paiement (ASP) pour le fonds jeunes agriculteurs.

Cela correspond à une recette nouvelle de 93 M€ par rapport aux 57 M€ rapportés par les deux taxes existantes.

L'évolution de la fiscalité proposée est la suivante :

- ◆ l'harmonisation des assujettis sur la base la plus large (article 1605 *nonies*) ;
- ◆ l'unification de l'assiette, en diminuant les seuils de déclenchement, par exemple en harmonisant l'assiette sur la base de celle retenue pour le régime des plus-values immobilières des particuliers s'agissant notamment de la détermination du prix d'acquisition ;

Annexe III

- ◆ la DGALN propose d'adopter un taux plancher compris entre 10 et 15 % et une légère progressivité, au regard du constat que le taux maximal actuel (inférieur à 20 %) n'est pas dissuasif compte tenu de l'ampleur des plus-values induites mais que la fiscalité pour une opération une fois ajoutée la *flat tax* notamment peut s'élever à 62 % soit un niveau proche des deux tiers considérés comme le plafond confiscatoire par le Conseil constitutionnel⁵⁴.

La DLF est favorable dans son principe à une fusion de ces deux taxes dès lors que la nouvelle taxe qui les remplacerait concourt à la lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier par l'affectation de son produit au financement des mesures en faveur de l'installation et de la transmission en agriculture et à l'abondement d'un fonds dédié à la reconversion des friches urbaines.

Proposition n° 7 : Créer une taxe unique obligatoire portant sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles et compenser les communes à hauteur des pertes estimées.

⁵⁴ Décision DC du 29 décembre 2012.

4. Enfin, la mission a identifié plusieurs domaines dans lesquels les signaux envoyés par la fiscalité pourraient être orientés de façon plus favorable à la biodiversité

Les différents éléments présentés dans cette partie constituent des exemples de règles fiscales actuelles qui sont insuffisamment favorables à l'objectif de zéro artificialisation nette. Au regard des limites de l'outil fiscal pour atteindre cet objectif ainsi que de la nécessité d'éviter la multiplication de réformes ponctuelles contribuant à la complexification du système fiscal, la mission ne recommande pas de mettre en œuvre l'ensemble des évolutions possibles identifiées dans la présente partie, mais de mieux considérer l'objectif de zéro artificialisation nette dans les évolutions à venir de la fiscalité.

4.1. La fiscalité des surfaces commerciales envoie un signal favorable à l'artificialisation qui pourrait être corrigé par une évolution de son assiette

Les modalités de calcul de la taxe sur les surfaces commerciales peuvent aujourd'hui paradoxalement inciter à l'artificialisation. Le calcul de la taxe sur les surfaces commerciales se fait en calculant un chiffre d'affaires par mètre carrés, sur la base duquel un taux par m² est déterminé : il est de 5,14 € pour les CA/m² de moins de 3 000 €/m² et de 34,12 €/m² au-delà de 12 000 €/m², avec une trajectoire linéaire entre les deux. Lorsque le chiffre d'affaires au m² est compris entre 3 000 et 12 000 €, le taux de la taxe est déterminé par la formule suivante : 5,74 € + [0,00315 × (CA/S - 3 000)] €. L'augmentation de l'emprise en m² peut donc contribuer à faire baisser le taux de la taxe et le montant final payé (cf. encadré 13).

Encadré 13 : La TaSCom

L'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés instaure une taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) assise sur la surface de vente des magasins de commerce de détail. L'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 affecte, depuis le 1er janvier 2011, la TaSCom à la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement imposable.

[...]

Sont imposables à la TaSCom, les magasins de commerce de détail quelle que soit la forme juridique de l'entreprise qui les exploite. Les établissements doivent néanmoins remplir certaines conditions tenant à leur surface, leur date de création et leur chiffre d'affaires, pour être effectivement soumis à la taxe.

Par exemple, est un magasin de commerce de détail un magasin qui effectue au moins la moitié de son chiffre d'affaires total grâce à la vente de marchandises à des consommateurs pour un usage domestique.

[....]

Seuls les magasins de commerce de détail dont la surface de vente dépasse 400 mètres carrés (m²) sont soumis à la taxe.

[....]

Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au m², tel que défini au III-A-1 § 310, est inférieur à 3 000 €, le taux de la taxe est de 5,74 € par m² de surfaces comprises dans l'assiette.

Pour les établissements dont le chiffre d'affaires au m² est supérieur à 12 000 €, ce taux est fixé à 34,12 € par m².

Lorsque le chiffre d'affaires au m² est compris entre 3 000 et 12 000 €, le taux de la taxe est déterminé par la formule suivante : 5,74 € + [0,00315 × (CA/S - 3 000)] €, dans laquelle CA désigne le chiffre d'affaires annuel hors taxes de l'établissement assujetti, exprimé en euros, et S désigne la surface des locaux imposables, exprimée en m².

Annexe III

Ces taux particuliers ne sont pas applicables aux établissements qui ont pour activité principale la vente ou la réparation de véhicules automobiles (cas des concessions automobiles).

[....]

C. Réductions de taux

En application de l'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972, le décret n° 95-85 du 26 janvier 1995 relatif à la taxe sur les surfaces commerciales prévoit des réductions de taux de la TaSCom.

1. Réduction de taux en faveur des professions dont l'exercice requiert des superficies de vente anormalement élevées

La réduction est fixée à 30 % en ce qui concerne les établissements qui se livrent à titre principal, c'est-à-dire pour plus de la moitié de leur chiffre d'affaires total, à la vente des catégories de marchandises suivantes :

- meubles meublants, ;
- véhicules automobiles ;
- machinisme agricole ;
- matériaux de construction ;
- fleurs, plantes, graines, engrais, produits phytosanitaires, animaux de compagnie et aliments pour ces animaux.

[....]

2. Réduction de taux en faveur des établissements dont la surface de vente est inférieure à 600 m²

La réduction de taux prévue en faveur des établissements dont la surface de vente est inférieure à 600 m² est fixée à 20 % lorsque le chiffre d'affaires annuel par m² est au plus égal à 3 800 euros.

Le montant de la taxe est majoré de 30 % pour les établissements dont la superficie est supérieure à 5 000 m² et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes est supérieur à 3 000 € par m².

Les établissements situés à l'intérieur des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), tels que définis à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, bénéficient d'une franchise de 1 500 € sur le montant de la taxe à laquelle ils sont soumis.

L'article 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 modifié par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 institue une majoration de 50 % du montant de la TaSCom due par les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m².

[....]

C. Modulation du montant de la taxe par délibération de la personne affectataire de celle-ci

L'organe délibérant de l'EPCI ou, à défaut, le conseil municipal de la commune affectataire de la taxe peut, dans les conditions prévues au 1.2.4.1. de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, appliquer aux montants de la taxe un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 et ne comportant que deux décimales.

Ce coefficient ne peut être inférieur à 0,95 ni supérieur à 1,05 au titre de la première année pour laquelle cette faculté est exercée. Il ne peut ensuite varier de plus de 0,05 chaque année.

Le coefficient à prendre en compte pour le calcul de la taxe est le coefficient en vigueur au moment du fait générateur de la taxe, soit le 1er janvier de l'année ou le dernier jour d'exploitation selon le cas.

Les EPCI ou les communes affectataires de la taxe et qui ont délibéré pour instaurer l'abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des boutiques et magasins situés hors d'un ensemble commercial dont la surface principale est inférieure à 400 m² prévu à l'article 1388 quinquies C du CGI et commenté au BOI-IF-TFB-20-30-70 peuvent porter le coefficient au maximum jusqu'à 1,3 en application du cinquième alinéa du 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Les EPCI ou les communes affectataires de la taxe prennent, dans les conditions prévues au I de l'article 1639 A bis du CGI, leurs décisions relatives au coefficient multiplicateur du montant de la taxe, pour que celui-ci soit applicable à la taxe due au titre de l'année suivante.

L'EPCI issu d'une fusion réalisée dans les conditions prévues à l'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales peut décider avant le 1er octobre de l'année au cours de laquelle cette fusion produit ses effets, par délibération à la majorité simple, d'appliquer aux coefficients multiplicateurs décidés par les EPCI à fiscalité propre existant antérieurement à la fusion un dispositif de convergence progressive des coefficients vers le coefficient multiplicateur le plus élevé. Ce dispositif, prévu au

Annexe III

huitième alinéa du 1.2.4.1 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, ne peut dépasser quatre ans. Les coefficients ne peuvent varier de plus de 0,05 chaque année. Le coefficient maximal ne peut être supérieur à 1,2 ou, dans les conditions prévues au IV-C § 465, à 1,3.

Source : BOFIP.

En outre, le niveau de TASCOM ne prend pas en compte le lieu d'implantation et la contribution à l'effort de densification. Comme l'indique la DG ALN dans le questionnaire envoyé au Sénat dans le cadre de la préparation du rapport Blanc (N°2022-743) : « *Le taux de la TASCOM ne diffère pas selon le lieu d'implantation, ce qui peut contribuer à inciter à l'installation des surfaces commerciales en zone péri-urbaine ou non artificialisée, engendrant des coûts supplémentaires d'infrastructures (routières notamment) pour les collectivités et des externalités environnementales négatives* » (cf. encadré 14) ».

encadré 14 Une évolution des modalités de calcul de la taxe, la rendant plus coûteuse pour les surfaces les plus grandes exploitées dans les zones les moins denses permettrait ainsi d'inciter à la densification et s'inscrirait en cohérence avec les crédits engagés pour revitaliser les centres villes et centres-bourgs.

Selon la DLF cependant, une modulation « *irait à rebours de cette volonté de simplification et complexifierait la TaSCom en rajoutant une nouvelle faculté de modulation à celles déjà existantes. Elle aurait également pour effet d'alourdir considérablement la fiscalité des entreprises taxables établies en périphérie, sans tenir compte de leur facultés contributives réelles* ».

Encadré 14 : Position de la DG ALN sur les évolutions de la TASCOM, exposée au Sénat

« Revoir le mode de calcul de la TASCOM en fonction du lieu d'implantation

Le taux de la TASCOM ne diffère pas selon le lieu d'implantation, ce qui peut contribuer à inciter à l'installation des surfaces commerciales en zone péri-urbaine ou non artificialisée, engendrant des coûts supplémentaires d'infrastructures (routières notamment) pour les collectivités et des externalités environnementales négatives. Moduler la TASCOM pour internaliser le coût social lié à l'éloignement des zones commerciales et à l'effet artificialisant semble donc pertinent.

Le MEFR (DLF) avait cependant émis un avis défavorable à cette proposition émise en 2020 par la DGALN, en relevant notamment les difficultés de mise en œuvre (définition des différentes zones) et le manque de cohérence avec l'objectif initial de cet impôt, qui est de favoriser un développement équilibré du commerce en imposant les établissements commerciaux de détail ayant une surface significative, et non de favoriser les centres villes. »

Revoir le mode de calcul de la TASCOM pour éviter que la taxation puisse être dégressive avec la surface commerciale.

La TASCOM se calcule en multipliant la surface commerciale par un taux, mais ce taux lui-même décroît avec le chiffre d'affaire par m² d'une manière telle qu'à chiffre d'affaire équivalent, la taxe totale peut, dans certains cas, diminuer lorsque la surface augmente, ce qui ne paraît pas très incitatif à la sobriété foncière.

Étudier un transfert de la TASCOM au niveau départemental ou régional

Un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 1,2 peut être décidé par la commune ou l'EPCI. Or, la compétition territoriale peut inciter certaines communes à fixer des taux bas, ce qui crée une perte d'efficacité collective pour cette fiscalité. Pour ces raisons, et sous réserve d'une étude plus approfondie, un transfert de la TASCOM vers un échelon territorial plus large pourrait être pertinent. La modulation de la TASCOM, comme recommandée supra, sur la base de critères définis par la loi, pourrait être confiée à cet échelon, après consultation des communes et EPCI concernés »

Source : DG ALN.

4.2. La fiscalité des logements vacants peut voir son assiette étendue à l'ensemble des communes à forte densité, pour un rendement faible (env. 10 M€) mais pouvant constituer un nouveau signal prix défavorable à la vacance

La fiscalité des logements vacants a été étendue plusieurs fois depuis 2010, notamment par la loi de finances pour 2013. Plusieurs rapports ont recommandé, au début des années 2010, une hausse de la fiscalité des logements vacants en étendant son application aux villes de moins de 200 000 habitants dont notamment le rapport de Guillaume Sainteny en 2012. Cette fiscalité a finalement été renforcée par la loi de finances initiales pour 2013 (Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012), qui l'a étendue aux collectivités de plus de 50 000 habitants. En outre, les taux applicables ont également été portés à la hausse, et passé de 12,5 % à la fin de la première année d'imposition et 25 % à compter le deuxième. **Le rendement de la taxe sur les logements vacants est de 94 M€ en 2020⁵⁵ (estimé équivalent en 2021 et 2022).**

La fiscalité des logements vacants est corrélée à un recul des logements vacants dans les communes à forte densité. D'après la DG ALN, sur la base des études LOVAC, le taux de logements vacants dans les communes où s'appliquent la taxe est de 8,39 % en 2020 contre 9,3 % en France entière. En outre, la part des logements vacants depuis au moins deux ans dans le parc privé 2020 dans l'ensemble des agglomérations soumises à la TLV n'est que 1,55 %, soit un taux deux fois plus faible que le taux national (3,5 %).

L'extension de la taxe à l'ensemble des communes présentant une densité importante est cependant possible. Dans sa proposition d'évolution fiscale au PLF 2023 consacré à la TLV, la DGALN note que « certaines communes n'appartenant pas à des agglomérations peuvent répondre aux critères retenus pour la définition de la tension sur le marché immobilier résidentiel et rencontrer les mêmes difficultés que celles appartenant à des agglomérations. La tension n'est pas systématiquement corrélée à l'appartenance à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants ». La proposition de la DGALN consiste à étendre l'assiette de la taxation (pour certaines communes en deca de 50 000 habitants) ce qui permettrait un produit fiscal complémentaire estimé par la DG ALN à hauteur de 11,1 M€.

L'IGF propose pour sa part, dans le rapport 2022-M-14-03 consacré à l'attrition des résidences principales dans les zones touristiques :

- ◆ de transformer la TLV en taxe d'habitation sur les logements vacants, applicables dans toutes les communes qui le souhaitent ;
- ◆ de faire converger le zonage de la TLV vers le zonage A/B/C qui définit les zones tendues, à des fins de simplification et de cohérence du système fiscale.

Le rapport s'appuie notamment sur les constats suivants :

- ◆ « il apparaît, qu'à compter de la 2^{ème} année de vacance, la fiscalité applicable à un logement vacant est analogue à la fiscalité qui s'applique aux résidences secondaires » et donc que cette fiscalité n'est pas suffisamment incitative, voire, peut, dans certains cas, donner lieu à des stratégies de fraude ;
- ◆ certaines collectivités regrettent de ne pas pouvoir mettre en place de majoration liée à la vacance des logements, en raison du zonage actuel.

⁵⁵ Tome II de l'annexe *Voies et moyens* au PLF 2022.

4.3. La fiscalité associée aux espaces forestiers pourrait évoluer afin de mieux prendre en compte les enjeux liés à la biodiversité, en particulier s'agissant de la gestion des forêts détenues par l'échelon communal

En 2020, 32 % du territoire national terrestre métropolitain était occupé par des bois et forêts (39 % en Outre-Mer)⁵⁶.

La fiscalité associée aux forêts (cf. encadré 15) est conçue pour inciter à la production de bois et n'intègre pas les enjeux liés à la biodiversité. Comme le souligne la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) au niveau européen, « d'une manière générale, les systèmes fiscaux semblent avoir été dessinés pour favoriser le rôle de production de bois de la forêt. Ce motif dominant est parfaitement compréhensible pour des raisons historiques et économiques. Depuis longtemps, le rôle premier assigné à la forêt a été de produire du bois »⁵⁷. En outre, selon la FRB, la fiscalité liée aux forêts apparaît certes favorable en France, mais moins favorable qu'en moyenne au sein de l'Union européenne.

Encadré 15 : Les particularités de la fiscalité associée aux bois et forêts

La fiscalité aux bois et forêts est associée à plusieurs dépenses fiscales favorables au développement forestier et visant à maintenir les espaces forestiers en France.

Plusieurs impôts sont concernés concernant l'acquisition et la transmission en premier lieu :

- l'encouragement fiscal à l'investissement en forêt (DEFI) permet d'obtenir une réduction d'impôt sur le revenu pour 18 % des dépenses engagées pour l'achat de parcelles boisées ou à boiser, jusqu'au 31 décembre 2022 (200 quinquies du CGI), ainsi que des dispositifs pour les réductions d'impôts pour investissements et cotisations d'assurance bois et forêts (199 decies H du CGI) ;
- les bois et forêts sont exemptés d'impôt sur la fortune immobilière à hauteur des trois quarts (976 CGI) ;
- les bois et forêts sont également exonérés partiellement de droit de mutation à titre gratuit (793-1-3 et suivants du CGI).

Concernant l'exploitation des forêts, les détenteurs de bois et forêts bénéficient d'un calcul particulier des revenus, et d'une exonération s'agissant de la TFNB en fonction du type de plantation.

1. En ce qui concerne les bois, oseraies, aulnaies et saussaies situés en France, le bénéfice agricole imposable provenant des coupes de bois est fixé à une somme égale au revenu ayant servi de base à la taxe foncière établie sur ces propriétés au titre de l'année de l'imposition.

Le bénéfice qui résulte de la récolte de produits tels que les fruits, l'écorce ou la résine, en vue de la vente desquels les bois sont exploités, ainsi que le bénéfice résultant d'opérations de transformations des bois coupés par le propriétaire lui-même, lorsque ces transformations ne présentent pas un caractère industriel, sont imposés selon les régimes définis aux articles 64 bis ou 69 (article 76 du CGI)

3. a. Par dérogation aux dispositions du premier alinéa du 1, le bénéfice agricole afférent aux semis, plantations ou replantations en bois ainsi qu'aux terrains boisés en nature de futaies ou de taillis sous futaie qui ont fait l'objet d'une régénération naturelle bénéficiant de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties prévue à l'article 1395 est constitué par la plus faible des deux sommes ci-après

Le revenu servant de base à la taxe foncière établie d'après la nature de culture et le classement antérieurs aux travaux ;

La moitié du revenu servant de base à la taxe foncière qui devrait être retenu à la suite de l'exécution des travaux ;

⁵⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/for_area/default/table?lang=fr.

⁵⁷ La taxation des forêts européennes : approche comparative, FRB, Juillet 2021.

Annexe III

b. Ce régime est applicable à compter de l'exécution des travaux de plantation, de replantation ou de semis pendant les périodes suivantes :

- Peupleraies : 10 ans ;
- Bois résineux : 20 ans ;
- Bois feuillus et autres bois : 30 ans.

Peuvent être également mentionnées :

- l'exonération des terrains plantés en oliviers (CGI, art. 1394 C) ;
- l'exonération pendant une durée de 8 ans maximum des terrains nouvellement plantés en noyers (CGI, art. 1395 A) ;
- l'exonération pendant une durée de 8 ans maximum des vergers, cultures fruitières d'arbres et arbustes et des vignes (CCI, art. 1395 A bis) ;
- l'exonération de 50 ans des terrains plantés en arbres truffiers (CGI, art. 1395 B).

Source : Légifrance.

Surtout, les conditions permettant de bénéficier d'avantages fiscaux en lien avec la détention d'espaces forestiers pourraient être assorties d'éléments favorables à la biodiversité. À cette fin, la FRB formule plusieurs recommandations :

- ◆ l'exonération temporaire de la taxe sur le foncier non bâtis (TFNB) pour les terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois pourrait être assortie de **la condition que les essences utilisées soient inscrites sur la liste régionale des essences éligibles aux aides de l'État, ou d'essences secondaires associées** ;
- ◆ les durées d'exonération de la taxe sur le foncier non bâti pourraient être prolongées en cas de plantations mélangées de plusieurs essences. Il pourrait en être de même pour la taxation réduite à l'Impôt sur le revenu (IR) après reboisement ;
- ◆ diminuer la taxation des terres agricoles sur lesquelles sont implantées des haies ou converties à l'agroforesterie ;
- ◆ modifier le statut du fermage sur ce point. Il pourrait, par exemple, être permis à un bailleur de planter des boisements linéaires (ou bosquets) sur une surface inférieure à 5 % de la Surface agricole utilisée (SAU) de ses terrains agricoles, avec une diminution à due concurrence du loyer de fermage, mais un allègement fiscal sur les terrains ainsi écologiquement bonifiés (qui pourrait porter sur la taxe sur le foncier non bâti ou l'impôt sur le revenu).

En outre, la FRB formule plusieurs recommandations de gouvernance et fiscales s'agissant de la gestion du domaine forestier communal : le cadre actuel incite les communes à déboiser et exploiter les forêts de leur territoire. *« En résumé, une commune peut faire disparaître un bois communal et endommager un espace forestier, même protégé, sans étude d'impact, sans avis de l'ONF, sans mesure de compensation écologique, sans taxation du profit qu'elle n'en retire ni pénalité et en bénéficiant de recettes fiscales à l'issue de l'opération.*

En ce qui concerne les mesures non fiscales :

- ◆ *confier au préfet la compétence de délivrer des permis de construire dans des bois communaux ;*
- ◆ *lorsque le bois communal est situé en site inscrit, soumettre le permis de construire à un avis conforme de l'architecte des bâtiments de France ;*
- ◆ *soumettre au régime forestier ou à un régime alternatif tous les bois et forêts communaux.*

En ce qui concerne les mesures fiscales :

- ◆ en cas de changement de destination d'une forêt ou d'un bois communal, taxer les plus-values immobilières encaissées par la commune selon le régime général des plus-values immobilières ;
- ◆ affecter les recettes fiscales issues de l'urbanisation de bois communaux non pas à la commune concernée mais au Fonds stratégique de la forêt et du bois ou à un autre fonds public non lié à la commune concernée ;
- ◆ augmenter de façon notable la taxe de défrichement dans le cas des bois et forêts communaux, en fonction de l'usage qui sera donné aux sols défrichés. »

De fait, de premières évolutions plus favorables à la biodiversité d'un point de vue fiscal sont en cours d'élaboration et pourraient être étendues. Au cours d'une réunion interministérielle du 17 mars 2022, le conditionnement du bénéfice des avantages fiscaux sur l'IR à l'application de certaines garanties de gestion durable a été acté. L'extension de la conditionnalité à d'autres fiscalités que l'IR pourrait également être envisagée, s'agissant notamment des exonérations existantes sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cependant, la mission note que la gestion des bois et forêts, relève davantage, à l'image des objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation, des documents de planification et d'aménagement. Ainsi selon la DLF, « le renforcement de l'accompagnement à la diversification des essences et à la mise en place de bonnes pratiques de gestion relève davantage de dispositifs non fiscaux, à l'instar des outils de planification tels que le programme national de la forêt et du bois (PNFB) et les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS) ». **L'action au travers des outils de planification paraît en particulier adaptée pour lutter contre les limites du modèle communal de gestion des forêts telles qu'elles sont pointées par la FRB, sans que la mission n'ait pu suffisamment expertiser le sujet pour formuler des recommandations précises en la matière.**

4.4. Enfin, une expérimentation d'un régime fiscal plus favorable aux personnes s'engageant dans un régime d'obligations réelles environnementales pourrait être lancée

Cette proposition, détaillée à l'annexe V, vise à expérimenter une exonération complète de taxes foncières (compensée par l'État) pour les propriétaires s'engageant dans un régime d'obligations environnementales.

L'expérimentation serait associée à un cahier des charges précis et à une mesure des bénéfices en matière de biodiversité, afin de permettre un arbitrage fondé sur une potentielle extension au plan national.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Mener à son terme la transformation des redevances pour pollution domestique et pour modernisation du réseau des agences de l'eau afin de les rendre modulables et en phase avec le principe pollueur-payeur.

Proposition n° 2 : Elargir l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses.

Proposition n° 3 : En 2023 et 2024, le financement des agences de l'eau pourra se faire selon différentes solutions :

- ◆ **faire évoluer les deux plafonds de recettes et de dépenses et obtenir les ressources nécessaires par une variation des redevances ;**
- ◆ **faire évoluer le seul plafond de dépenses et exploiter la trésorerie des agences pour obtenir les ressources nécessaires ;**
- ◆ **accélérer la fin des primes épuratoires (ajustement des ressources et des dépenses de 100 M€) et obtenir les ressources nécessaires par une variation des redevances.**

Proposition n° 4 : À moyen terme, mettre en place une taxation sur les ventes d'engrais azotés afin d'améliorer le financement de la lutte contre les pollutions agricoles par les agences de l'eau. À hauteur de 30 €/tonne, et pour une consommation de 2,2 Mt estimés, la taxe rapporterait 60 M€ par an.

Proposition n° 5 : Créer un supplément optionnel à la taxe de séjour de 10 % affecté aux politiques de biodiversité des conseils régionaux permettrait de dégager une ressource complémentaire pour ceux-ci de l'ordre de 50 M€ par an, visant notamment à appuyer le chef de filât des régions en matière de biodiversité.

Proposition n° 6 : Rétablir la compensation aux communes, à hauteur de 50 %, des exonérations de TFNB sur les zones humides.

Proposition n° 7 : Créer une taxe unique obligatoire portant sur les plus-values de cession de terrains nus rendus constructibles et compenser les communes à hauteur des pertes estimées.

ANNEXE IV

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 et les besoins de financement associés

SOMMAIRE

1. LE PREMIER VOLET DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ (SNB) POUR 2030 DOIT ÊTRE COMPLÉTÉ POUR JOUER LE RÔLE STRATÉGIQUE QUI LUI EST DÉVOLU.....	1
1.1. Les mesures de la SNB ne se recoupent qu'imparfaitement avec les engagements de la France en matière de biodiversité.....	1
1.1.1. <i>La SNB s'inscrit dans un écosystème d'objectifs internationaux et nationaux déclinés au travers d'au moins 30 autres règlements, stratégies et plans stratégiques.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>L'articulation entre la SNB et ces différents objectifs et stratégies est incomplète.....</i>	<i>11</i>
1.2. Le premier volet de la stratégie nationale pour la biodiversité comprend 15 objectifs, 70 mesures, et plus de 200 actions distinctes de portée variable, ce qui en limite la dimension stratégique mais aussi opérationnelle.....	13
1.2.1. <i>Les mesures de la SNB sont divisées en cinq axes, le premier axe comprenant l'essentiel des actions intervenant sur la biodiversité.....</i>	<i>13</i>
1.2.2. <i>Les mesures de la SNB sont à ce stade inégalement définies et insuffisamment hiérarchisées.....</i>	<i>18</i>
1.2.3. <i>Le premier volet de la SNB de mars 2022 doit être complété afin de rendre opérationnelles les actions de la France en matière de biodiversité.....</i>	<i>21</i>
1.2.4. <i>La SNB ne semble pas répondre aux attentes exprimées lors des concertations organisées lors de son élaboration.....</i>	<i>22</i>
1.3. La mise en œuvre efficace de la SNB est donc conditionnée à l'intégration d'indicateurs de performance et de suivi, à un pilotage interministériel et à une animation locale qui ont fait défaut dans les précédentes stratégies	24
2. LES COÛTS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA SNB SONT ESTIMÉS PAR LA MISSION À PARTIR DES COÛTS EXISTANTS, DES ÉVALUATIONS CONDUITES DANS LES RAPPORTS PASSÉS ET DES DEMANDES DES ACTEURS VISANT À LES METTRE EN ŒUVRE	26
2.1. Récemment, des rapports d'inspection ont estimé les besoins budgétaires supplémentaires en matière de biodiversité et pour les aires protégées	26
2.2. La mission propose de structurer les politiques en lien avec la biodiversité autour de neuf objectifs de politiques publiques et 36 actions pour les atteindre	29
2.3. Le chiffrage de la mission ne prend pas en compte les mesures de portée réglementaire, ne considère que les coûts d'animation pour les mesures de gouvernance, et ne peut anticiper l'ensemble des coûts à venir	32
2.3.1. <i>La SNB comprend des actions à portée réglementaire qui n'entraînent pas de coûts.....</i>	<i>32</i>
2.3.2. <i>Les actions relatives à la gouvernance et à l'animation de la SNB ne portent pas de coûts en elles-mêmes, mais l'animation territoriale de la SNB nécessite au minimum de renforcer les DREAL.....</i>	<i>37</i>
2.3.3. <i>Les actions relatives à la formulation et à la mise en œuvre de nouveaux plans stratégiques ne peuvent être que partiellement prises en compte, certains objectifs restant à définir.....</i>	<i>49</i>

2.4. La mission a pu estimer des ordres de grandeur de coûts de la mise en œuvre de la SNB, sans être en mesure d'expertiser précisément chaque action.....	50
3. LE COÛT BRUT POUR L'ÉTAT ET SES OPÉRATEURS ESTIMÉ PAR LA MISSION ÉVOLUE ENTRE 618 M€ EN 2023 ET 890 M€ SUPPLÉMENTAIRES D'ICI À 2027 SOIT, AU REGARD DES FINANCEMENTS DÉJÀ PRÉVUS, DE 174 M€ DE BESOINS NON FINANCÉS EN 2023 À 465 M€ EN 2027	52
4. LE CHIFFRAGE DE LA MISSION EST RATTACHÉ AUX NEUF OBJECTIFS DE POLITIQUES PUBLIQUES DÉFINIS À PARTIR DES ACTIONS DE LA SNB ET DES ENGAGEMENTS PRIS EN MATIÈRE DE BIODIVERSITÉ	59
4.1. Parmi les mesures de soutien direct à la biodiversité, le soutien aux aires protégées et aux politiques en lien avec la restauration écologique est le plus coûteux, sur un total estimé de 272 à 539 M€ de 2023 à 2027 pour ces politiques ...	59
4.1.1. <i>La mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées représente 40 % des moyens nouveaux en 2023 (66 M€) et 50 % en 2027 (251 M€), et nécessite un financement à due concurrence des collectivités pour atteindre les objectifs nationaux.....</i>	<i>59</i>
4.1.2. <i>La bonne gestion des espèces nécessite de renforcer les moyens pour leur préservation et de financer au-delà du million d'euros actuellement engagé la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.....</i>	<i>66</i>
4.1.3. <i>Outre les actions déjà annoncées (100 M€/an/5 ans pour la renaturation et 30 M€ sur les décharges littorales), la mission propose d'anticiper sur les obligations du futur règlement restauration par un financement de 55 M€/an d'opérations de restauration.....</i>	<i>71</i>
4.1.4. <i>L'atteinte des objectifs de protection du milieu marin (espèces protégées, coraux, objectifs européens de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)) nécessite un financement minimum supplémentaire de 5 M€/an d'ici 2027.....</i>	<i>78</i>
4.1.5. <i>Spécificité de la SNB, les mesures de transversales de police, de connaissances, de sensibilisation et de communication permettront d'alimenter la montée en puissance de la biodiversité parmi les enjeux prioritaires pour 25 M€/an.....</i>	<i>81</i>
4.2. Le coût supplémentaire des politiques en lien avec la biodiversité est estimé à environ 400 M€/an, principalement au titre du grand cycle de l'eau (115 M€/an), du renouvellement forestier (100 M€), et des fonds contribuant à la lutte contre l'artificialisation (100 M€/an pour le fonds friche).....	87
4.2.1. <i>L'objectif de transition agricole est prioritaire mais la SNB ne comprend pas de mesure nouvelle dans ce domaine, ce malgré les limites du plan stratégique national de la politique agricole commune</i>	<i>87</i>
4.2.2. <i>L'objectif à horizon 2050 de zéro artificialisation nette gagne à être soutenu à travers la SNB bien que l'atteinte de cet objectif dépende principalement de leviers réglementaires et d'accompagnement des acteurs locaux.....</i>	<i>94</i>
4.2.3. <i>Les besoins des agences de l'eau pour le grand cycle de l'eau et la biodiversité (115 M€) sont complétés par une mesure liée au petit cycle de l'eau spécifique à l'Outre-mer portée par l'OFB (15 M€).....</i>	<i>100</i>
4.2.4. <i>Les actions en faveur du renouvellement et de la préservation du milieu forestier peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la SNB à condition de la définition et du suivi de critères d'écoconditionnalité associant l'OFB et l'ONF.....</i>	<i>104</i>

1. Le premier volet de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 doit être complété pour jouer le rôle stratégique qui lui est dévolu

1.1. Les mesures de la SNB ne se recoupent qu'imparfaitement avec les engagements de la France en matière de biodiversité

1.1.1. La SNB s'inscrit dans un écosystème d'objectifs internationaux et nationaux déclinés au travers d'au moins 30 autres règlements, stratégies et plans stratégiques

Le cadre juridique et stratégique des politiques visant la protection et la restauration de la biodiversité s'inscrit dans une multiplicité d'engagements internationaux et européens dont le périmètre d'application est variable (cf. tableau 1) :

- ◆ développement durable, englobant la biodiversité ;
- ◆ biodiversité générale ;
- ◆ dispositifs sectoriels dans la biodiversité : aires protégées, faune, flore et biomasse, paysages, eau, milieux humides et marins ;
- ◆ domaines connexes : agriculture, santé-environnement, recherche.

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) n'est donc qu'une fraction du dispositif encadrant les politiques de l'eau et de la biodiversité (tableau 1).

La SNB répond à des objectifs fixés aux plans international et européen, qui s'imposent à la France, et cherche à articuler les stratégies nationales, souvent déclinées dans des plans locaux.

Au niveau international, les premiers objectifs en matière de biodiversité ont été arrêtés à Aïchi en 2010 dans le Plan stratégique pour la diversité biologique, déclinaison de la Convention sur la diversité biologique¹. Ceux-ci comprenaient notamment la suppression, d'ici 2020, des subventions néfastes pour la nature (objectif 3), l'évitement de l'extinction des espèces menacées connues (objectif 12), et l'amélioration de la résilience des écosystèmes (objectif 15). Toutefois, une évaluation récente (période 2010-2020) a conclu qu'aucun des objectifs n'avait été entièrement atteint². Ils restent un cadre jusqu'à l'adoption d'un nouveau cadre mondial pour la biodiversité lors de la COP 15 en décembre 2022.

Le « *Global biodiversity framework* » devrait définir des objectifs à atteindre d'ici à 2050 relativement à l'état des écosystèmes (objectif A), à l'usage durable des ressources naturelles (objectif B), au partage des avantages (objectif C) et aux modalités d'actions (objectif D). Des objectifs intermédiaires (2030) sont également en cours de définition. Enfin, pour la prochaine décennie (2030) 21 cibles³ visent à répondre directement aux pressions s'exerçant sur la biodiversité. Une fois adoptées, elles seront intégrées à la SNB comme l'indique le premier volet de la SNB (cf. encadré 1).

¹ La CDB est l'une des 3 conventions de Rio avec la convention sur le changement climatique (CCNUCC) et celle sur la désertification (CNULCD).

² [Global biodiversity outlook, n°5](#), 2021, *Convention sur la biodiversité biologique*.

³ Le nombre de cibles final dépendra de la négociation. 23 cibles sont actuellement discutées par les parties.

Tableau 1 : Synthèse du cadre juridique et stratégique des politiques de l'eau et de la biodiversité (2022)

Champ	Thématique	International	Européen	National	Infranational
Biodiversité	Général	Convention de Berne (1979) Convention sur la diversité biologique (1992) + Objectifs d'Aichi (2011-2020)	Directives « Oiseaux » (79/409/CEE, 2009/147/CE) et « Habitats-Faune-Flore » (92/43/CEE) Règlement « Restauration » (en cours d'adoption) Stratégie européenne de biodiversité (2030)	Loi sur la protection de la nature (1976) Loi de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite loi Grenelle 1 (2009) qui créé notamment la trame verte et bleue (TVB) Loi de reconquête de la biodiversité (2016) Stratégies nationales de biodiversité (SNB) 1 et 2 et SNB 3 (2021-2030) Volet 1 Plan biodiversité (2018-2022)	Stratégies régionales de biodiversité (2021-2030) Schémas régional de cohérence écologique (SRCE) en Île-de-France
	Aires protégées	-	Natura 2000 dans les directives 92/43/CEE et 2009/147/CE	Stratégie nationale aires protégées 2020-2030	
	Faune et flore	Convention sur le commerce international des espèces sauvages (CITES) (1976) Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices (CMS) (1979)	Règlement 1143/2014 du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes	80 plans nationaux d'action Plan d'actions pour la protection des récifs coralliens des outre-mer français Plan national pollinisateur (2021-2026) Stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes (2022-2030)	-
	Sol		Stratégie européenne sur les sols à l'horizon 2030 (2021)		
	Paysages	Convention européenne du paysage (2000)	-	Loi sur la protection des paysages (1993)	-
	Eau	Convention de New York sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997)	Directive cadre 2000/60/CE sur l'eau	11 ^e programme d'intervention des Agences de l'eau (2019-2024)	Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Schémas d'Aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)

Annexe IV

Champ	Thématique	International	Européen	National	Infranational
	Milieux humides et marins	Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau dites RAMSAR (1971) Convention de Barcelone (1976) Conférence intergouvernementale sur un instrument international juridiquement contraignant se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (BBNJ) – négociation en cours	Directive-cadre 2008/58/CE stratégie pour le milieu marin (2008)	Stratégie nationale pour la mer et le littoral (2017) (en cours d'adaptation) Plan d'action pour les milieux marins (2018-2024) Plan national milieux humides (2022-2026)	Documents stratégiques de façade (DSF)
Développement durable et autres enjeux environnementaux		Objectifs de développement durable de l'Agenda 2030 de l'ONU (2015) Convention-cadre des Nations Unies sur le Changement climatique (CCNUCC) (1992) Convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification (CNULCD) (1992)	Pacte vert (2019) Règlement « sur les produits sans déforestation » (en cours d'adoption)	Stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable (2015-2020) Stratégie nationale bas carbone (SNBC) (2015) (en cours d'actualisation) Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2) (2018-2022) Loi climat et résilience (2021) Stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (2018) Chantiers de planification écologique (2022)	Schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET) Schéma de cohérence territoriale (SCOT)
Domaine connexe	Agriculture - Alimentation - Santé		Politique agricole commune (PAC) Politique commune de la pêche (PCP) Directive-cadre européenne « Pesticides » (2009) Stratégie « De la ferme à la table » (2020)	Plan Ecophyto II+ (2015-2025) Feuille de route 2018-2022 de la politique de l'alimentation - Ambition bio 2022 4 ^e Plan national santé environnement (2021-2025)	Feuilles de route régionales Ecophyto

Annexe IV

Champ	Thématique	International	Européen	National	Infranational
	Recherche	-	-	Stratégie nationale de la recherche Stratégie d'acquisition de connaissances sur la biodiversité	-
	Autres	-	-	Plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises Feuille de route de l'économie circulaire (FREC) Stratégie nationale du transport aérien (SNTA) - feuille de route sur la biodiversité Entreprises engagées pour la nature-act4nature France (EEN)	Livre bleu outre-mer

Source : Stratégie nationale de biodiversité 3, volet 1 ; tableau de recensement de la Direction de l'eau et de la biodiversité, mai 2022 ; mission.

Encadré 1 : Les quatre objectifs et les 21 cibles du projet de cadre mondial pour la biodiversité⁴

Objectif A

L'intégrité de tous les écosystèmes est améliorée en augmentant d'au moins 15 % la superficie, la connectivité et l'intégrité des écosystèmes naturels, favorisant la santé et la résilience des populations de toutes les espèces ; le taux d'extinction a été divisé par dix au moins et le risque d'extinction des espèces dans tous les groupes taxonomiques et fonctionnels est réduit de moitié ; la diversité génétique des espèces sauvages et domestiquées est sauvegardée en maintenant la diversité génétique de toutes les espèces à au moins 90 %.

Jalon A.1

Augmentation nette de la superficie, de la connectivité et de l'intégrité des systèmes naturels d'au moins 5 %.

Jalon A.2

L'augmentation du taux d'extinction est arrêtée ou inversée, et le risque d'extinction est réduit d'au moins 10 %, la proportion d'espèces menacées diminuant, et l'abondance et la répartition des populations d'espèces sont améliorées ou au moins maintenues.

Jalon A.3

La diversité génétique des espèces sauvages et domestiquées est préservée en augmentant la proportion d'espèces dont la diversité génétique est maintenue à 90 % au moins.

Objectif B

Les contributions de la nature aux populations sont valorisées, maintenues ou renforcées grâce à la conservation et à l'utilisation durable, qui appuient le programme mondial de développement au profit de tous ;

Jalon B.1

La nature et ses contributions aux populations sont pleinement prises en compte et éclairent toutes les décisions publiques et privées pertinentes.

Jalon B.2

La durabilité à long terme de toutes les catégories de contributions de la nature aux populations est assurée, et celles qui sont actuellement en déclin sont restaurées, contribuant ainsi à chacun des objectifs de développement durable pertinents.

Objectif C

Les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques sont partagés de manière juste et équitable, avec une augmentation substantielle des avantages monétaires et non monétaires partagés, notamment en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité.

Jalon C.1

La part des avantages monétaires reçus par les fournisseurs, y compris les détenteurs de connaissances traditionnelles, a augmenté.

Jalon C.2

Les avantages non monétaires, tels que la participation des fournisseurs, y compris les détenteurs de connaissances traditionnelles, en matière de recherche et de développement, ont augmenté.

Objectif D

L'écart entre les moyens financiers et autres moyens de mise en œuvre disponibles et ceux nécessaires pour réaliser la vision 2050 est comblé.

Jalon D.1

Des ressources financières suffisantes pour mettre en œuvre le cadre sont disponibles et mobilisées, et l'écart financier est progressivement réduit d'au moins 700 milliards de dollars US par an d'ici à 2030.

Jalon D.2

⁴ Premier projet de Cadre Mondial de la Biodiversité pour l'après 2020 (septembre 2021)
<https://www.cbd.int/doc/c/8cf6/2e8a/8388528cf41b8b58f66370e0/wg2020-03-03-fr.pdf>

Annexe IV

D'autres moyens adéquats, notamment le renforcement et le développement des capacités, la coopération technique et scientifique et le transfert de technologies, sont disponibles et utilisés pour mettre en œuvre le cadre à l'horizon 2030.

Jalon D.3

Des ressources financières et autres suffisantes pour la période 2030-2040 sont prévues ou confirmées d'ici à 2030.

Le cadre comporte également 21 cibles axées sur l'action et devant faire l'objet de mesures urgentes au cours de la décennie jusqu'en 2030.

Cible 1. Veiller à ce que toutes les zones terrestres et maritimes fassent l'objet d'une planification spatiale intégrée incluant la biodiversité et tenant compte des changements d'utilisation des terres et des mers, en conservant les zones intactes et sauvages existantes.

Cible 2. Veiller à ce qu'au moins 20 % des écosystèmes d'eau douce, marins et terrestres dégradés fassent l'objet d'une restauration, en assurant la connectivité entre eux et en se concentrant sur les écosystèmes prioritaires.

Cible 3. Veiller à ce qu'au moins 30 % des zones terrestres et des zones maritimes, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et ses contributions aux populations, soient conservées grâce à des systèmes de zones protégées et d'autres mesures de conservation efficaces et équitables, représentatifs sur le plan écologique et bien reliés entre eux, et intégrés dans les paysages terrestres et marins.

Cible 4. Mettre en œuvre des mesures de gestion active pour permettre le rétablissement et la conservation des espèces et de la diversité génétique des espèces sauvages et domestiques, y compris grâce à la conservation ex situ, et gérer efficacement les interactions entre l'homme et la faune sauvage de manière à éviter ou à réduire les conflits entre eux.

Cible 5. Veiller à ce que le prélèvement, le commerce et l'utilisation des espèces sauvages soient durables, légaux et sans danger pour la santé humaine.

Cible 6. Gérer les voies d'introduction des espèces exotiques envahissantes, en empêchant ou en réduisant d'au moins 50 % leur taux d'introduction et d'établissement, et contrôler ou éradiquer les espèces exotiques envahissantes afin d'éliminer ou de réduire leurs impacts, en se concentrant sur les espèces et les sites prioritaires.

Cible 7. Réduire la pollution de toutes les sources à des niveaux qui ne nuisent pas à la biodiversité, aux fonctions des écosystèmes et à la santé humaine, notamment en réduisant de moitié au moins les nutriments rejetés dans l'environnement et de deux tiers au moins les pesticides, et en éliminant tout rejet de déchets plastiques.

Cible 8. Réduire au minimum l'impact des changements climatiques sur la biodiversité, contribuer aux mesures d'atténuation et d'adaptation grâce à des approches fondées sur les écosystèmes, en contribuant à hauteur d'au moins 10 GtCO₂e par an aux efforts mondiaux d'atténuation, et veiller à ce que toutes les mesures d'atténuation et d'adaptation n'aient pas d'effets négatifs sur la biodiversité.

Cible 9. Garantir des avantages, notamment en matière de nutrition, de sécurité alimentaire, de médicaments et de moyens de subsistance pour les populations, en particulier les plus vulnérables, en assurant une gestion durable des espèces sauvages terrestres, d'eau douce et marines et en protégeant les usages coutumiers durables des peuples autochtones et des communautés locales.

Cible 10. Veiller à ce que toutes les zones d'agriculture, d'aquaculture et de sylviculture soient gérées durablement, notamment grâce à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité, et augmenter la productivité et la résilience de ces systèmes de production.

Cible 11. Assurer et renforcer les contributions de la nature en matière de régulation de la qualité de l'air, de la qualité et de la quantité de l'eau, et de la protection contre les risques et les événements extrêmes en faveur de l'ensemble de la population.

Cible 12. Augmenter la superficie des espaces verts et bleus et améliorer l'accès à ces espaces et les avantages qu'ils procurent, en faveur de la santé et du bien-être des populations dans les zones urbaines et les autres zones à forte densité de population.

Cible 13. Mettre en œuvre, au niveau mondial et dans tous les pays, des mesures visant à faciliter l'accès aux ressources génétiques et à assurer le partage juste et équitable des avantages découlant de leur et, le cas échéant, de celle des connaissances traditionnelles associées, notamment dans le cadre de conditions convenues d'un commun accord et d'un consentement préalable et éclairé.

Annexe IV

Cible 14. Intégrer pleinement les valeurs de la biodiversité dans les politiques, les réglementations, la planification, les processus de développement, les stratégies de réduction de la pauvreté, la comptabilité et les évaluations des impacts environnementaux à tous les niveaux de gouvernement et dans tous les secteurs de l'économie, en veillant à aligner toutes les activités et tous les flux financiers sur les valeurs de la biodiversité.

Cible 15. Toutes les entreprises (publiques et privées, grandes, moyennes et petites) évaluent et rendent compte de leurs dépendances et de leurs impacts sur la biodiversité, du niveau local au niveau mondial, et réduisent progressivement les impacts négatifs de moitié au moins et augmentent les impacts positifs, en réduisant les risques liés à la biodiversité pour les entreprises et en s'orientant vers des méthodes d'extraction et de production, des chaînes d'approvisionnement et de fourniture, ainsi que des pratiques d'utilisation et d'élimination parfaitement durables.

Cible 16. Veiller à ce que les populations soient encouragées à faire des choix responsables et aient les moyens de le faire, et à ce qu'elles aient accès aux informations et à des alternatives pertinentes, en tenant compte des préférences culturelles, afin de réduire de moitié au moins le gaspillage et, le cas échéant, la surconsommation de denrées alimentaires et d'autres matériaux.

Cible 17. Mettre en place des mesures, renforcer les capacités en la matière et les mettre en œuvre dans tous les pays pour prévenir, gérer ou contrôler les effets négatifs potentiels des biotechnologies sur la biodiversité et la santé humaine, en réduisant le risque de ces effets.

Cible 18. Réorienter, réaffecter, réformer ou éliminer les incitations néfastes pour la biodiversité, de manière juste et équitable, en les réduisant d'au moins 500 milliards de dollars par an, y compris toutes les subventions les plus néfastes, et veiller à ce que les incitations, y compris les incitations économiques et réglementaires publiques et privées, soient positives ou neutres en matière de biodiversité.

Cible 19. Accroître les ressources financières, toutes sources confondues, pour les porter à au moins 200 milliards de dollars US par an, y compris des ressources financières nouvelles, additionnelles et efficaces, en augmentant d'au moins 10 milliards de dollars US par an les flux financiers internationaux vers les pays en développement, en tirant parti des financements privés et en intensifiant la mobilisation des ressources nationales, en tenant compte de la planification du financement de la biodiversité au niveau national, et intensifier le renforcement des capacités, le transfert de technologies et la coopération scientifique, afin de répondre aux besoins de mise en œuvre, à la mesure de l'ambition des objectifs du cadre.

Cible 20. Veiller à ce que les connaissances pertinentes, y compris les connaissances traditionnelles, les innovations et les pratiques des peuples autochtones et des communautés locales, avec leur consentement libre, préalable et éclairé, guident la prise de décision pour une gestion efficace de la biodiversité, en assurant un suivi et en favorisant les activités de sensibilisation, d'éducation et de recherche.

Cible 21. Assurer la participation équitable et effective des peuples autochtones et des communautés locales à la prise de décisions relatives à la biodiversité, et respecter leurs droits sur les terres, les territoires et les ressources, ainsi que celle des femmes, des filles et des jeunes.

Source : CDB.int.

Au niveau européen, un cadre normatif encadre la politique française de biodiversité. La Stratégie européenne de biodiversité, adoptée en mai 2020, définit les objectifs de la politique européenne en la matière (cf. encadré 2). De plus, des directives européennes posent également des exigences et objectifs en matière de biodiversité dans lesquels la SNB s'inscrit. Ces directives comprennent la politique historique de préservation de la biodiversité au niveau européen, ainsi que les mesures visant à redresser les ambitions de l'UE en la matière, adoptées récemment ou en cours d'adoption :

- ◆ les directives habitats⁵ et oiseaux⁶ visent la protection des habitats et des espèces menacées, notamment au travers du réseau Natura 2000⁷ ;

⁵ 92/43/CEE.

⁶ 2009/147/CE.

⁷ Réseau européen d'aires protégées.

Annexe IV

- ◆ la directive cadre sur l'eau⁸ fixe les objectifs en matière de « bon état des masses d'eaux », sur le plan chimique comme biologique ;
- ◆ la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)⁹ vise le bon état écologique du milieu marin ;
- ◆ le projet de règlement pour la restauration écologique, proposé par la commission en juin 2022¹⁰ ;
- ◆ le projet de texte relatif aux pesticides, annoncé à la suite du projet de règlement sur la restauration, qui a pour objectif de réduire de moitié leur usage d'ici à 2030.

D'autres politiques de l'UE font également l'objet de mesures en faveur de la biodiversité :

- ◆ la politique agricole commune (PAC) et sa déclinaison nationale au travers de la stratégie d'intervention du plan stratégique national de la politique agricole commune 2023 ;
- ◆ la stratégie « farm to fork » ;
- ◆ la politique commune de la pêche ;
- ◆ la stratégie européenne sur les sols ;
- ◆ les politiques climatiques, au travers notamment des directives relatives au carbone ;
- ◆ les politiques de lutte contre les pollutions, au travers des mesures européennes antiplastiques et produits chimiques.

Encadré 2 : Les cibles de la stratégie européenne pour la biodiversité

La stratégie européenne pour la biodiversité définit notamment plusieurs cibles :

- 30 % de superficie terrestre et 30 % de superficie maritime couverte par une protection ;
- un tiers des zones protégées le sont sous protections strictes (dont toutes les forêts primaires) ;
- l'inversion du déclin des pollinisateurs ;
- au moins 10 % de la superficie agricole se trouve sous des caractéristiques paysagères à haute diversité.
- au moins 25 % de la surface agricole est gérée par l'agriculture biologique, et l'adoption de pratiques agroécologiques est considérablement augmentée ;
- le nombre d'espèces de la Liste rouge menacées par les espèces exotiques envahissantes est réduit de 50 % ;
- les pertes d'éléments nutritifs des engrais sont réduites de 50 %, ce qui entraîne une réduction de l'utilisation des engrais d'au moins 20 %.

En application de la stratégie européenne pour la biodiversité, la proposition de la Commission d'un règlement portant sur la restauration en juin 2022 comprend des cibles relatives à six écosystèmes.

La proposition penche pour un scénario fixant des « objectifs contraignants spécifiques aux écosystèmes ». L'objectif d'ici 2030 est de couvrir 20 % du territoire de l'Union (terre et mer) en besoin de restauration et 100 % d'ici à 2050. Les ambitions financières associées sont estimées à 14 Md€ d'ici 2050.

Les objectifs de la stratégie « Farm to fork » recoupent en partie ceux de la stratégie européenne en matière de biodiversité.

Source : Stratégie européenne pour la biodiversité, proposition de la Commission pour la restauration de la nature (Juin 2022).

⁸ 2006/60/CE.

⁹ 2008/56/CE.

¹⁰ [Communiqué de presse de juin 2022.](#)

En France, les politiques de l'eau et de la biodiversité sont régies par le cadre législatif renouvelé et élargi par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

Cette loi fait suite à la loi de 1976 sur la protection de la nature¹¹ et la loi de 1993 sur la protection des paysages¹². La première définissait les principes de protection des espèces animales, des réserves naturelles et des espaces boisés, et une mission de police de protection de la nature, assortie de dispositions pénales. La deuxième a créé les directives de protection et de mise en valeur des paysages, les parcs naturels régionaux, et renforcé la prise en compte des paysages et de l'environnement dans les documents de planification et d'autorisation d'aménagement¹³. En 2009, la loi Grenelle 1 crée le concept et la politique de la trame verte et bleue¹⁴.

La loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité élargit et renforce le cadre des politiques de l'eau et de la biodiversité, avec trois thématiques : de nouveaux principes juridiques, la simplification de la gouvernance et le renforcement de la protection des espèces. La loi définit désormais la biodiversité ou diversité biologique comme « *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* » (article premier).

Le dispositif législatif est complété par l'inscription dans la loi Climat-résilience de 2021¹⁵ de l'objectif de lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier par l'adaptation des règles d'urbanisme. **L'article 191 de la loi définit l'objectif d'absence d'artificialisation nette des sols en 2050 ou « zéro artificialisation nette », et de réduction de moitié du rythme d'artificialisation en 2031.**

La loi inscrit « *la lutte contre l'artificialisation des sols, avec un objectif d'absence d'artificialisation nette à terme* » au nombre des objectifs généraux de la réglementation de l'urbanisme¹⁶ et des objectifs des documents de planification¹⁷ : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le plan local d'urbanisme (PLU) et son plan d'aménagement et de développement durable, le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale (SCoT) et la carte communale, assortis de délais de mise en œuvre. Elle définit l'artificialisation comme « *altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agricole par son occupation ou son usage* » et la renaturation, en vue de la restauration de la biodiversité.

¹¹ Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

¹² Loi n° 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et modifiant certaines dispositions législatives en matière d'enquêtes publiques.

¹³ La loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement prévoyait déjà la procédure d'enquête publique pour « *la réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux, exécutés par des personnes publiques ou privées* » pouvant avoir un impact sur l'environnement.

¹⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

¹⁵ Articles 12919 à 226 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹⁶ Articles L. 101-2 et L. 01121 du code de l'urbanisme.

¹⁷ Article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales, articles L. 123-1, L. 141-4, L. 515-5 du code de l'urbanisme,

En outre, la loi Climat-résilience définit plusieurs mesures sectorielles : un principe général d'interdiction de création de nouvelles surfaces commerciales qui entraîneraient une artificialisation des sols, une planification du développement des entrepôts dans des secteurs privilégiés au regard des besoins logistiques du territoire, et la facilitation de la renaturation des parcelles. Elle vise par ailleurs à la préservation du trait de côte dans les communes concernées, crée la stratégie nationale des aires protégées (nouvel article L 110-4 du code de l'environnement), et prévoit des mesures de réduction des pollutions par les engrais azotés.

Au plan national, plusieurs stratégies et politiques publiques s'articulent également avec la troisième stratégie nationale pour la biodiversité, sans cependant en constituer des déclinaisons. C'est le cas :

- ◆ des stratégies renforçant la lutte contre le réchauffement climatique comme la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) qui ne portent pas d'objectifs directement liés à la biodiversité, mais dont l'articulation avec la SNB doit permettre de dégager des synergies positives, notamment s'agissant des solutions fondées sur la nature ou des transformations agricoles ;
- ◆ du plan d'action interministériel forêt-bois (2017-2027) ;
- ◆ de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée qui comprend notamment un budget de 60 M€ pour l'AFD ;
- ◆ du quatrième plan national santé environnement.

En outre, plusieurs plans et stratégies sont des déclinaisons sectorielles ou locales de la SNB et devraient être amenés à en intégrer les objectifs ou sont repris tels quels par le premier volet. C'est notamment le cas :

- ◆ de la stratégie nationale pour la mer et le littoral ainsi que les documents stratégiques de façades et de bassins ultramarins, qui doit être renouvelée en 2023 ;
- ◆ des schémas directeurs d'aménagements et de gestions des eaux (SDAGE) gérés notamment par les agences de l'eau ;
- ◆ de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) qui se fixe notamment le double objectif de 30 % des espaces en protection et 10 % des espaces en protection forte et de ses plans d'action nationaux triennaux (le plan d'action 2021-2023 déjà adopté) ;
- ◆ de la stratégie relative aux espèces exotiques envahissantes et son plan d'action lancé en mars 2022 ;
- ◆ du plan national en faveur des milieux humides, en cours d'élaboration, qui sera adossé à la SNB ;
- ◆ du plan national d'action pour la protection des récifs coralliens d'outre-mer, qui fixe notamment l'objectif de 100 % des récifs coralliens protégés d'ici à 2025 ;
- ◆ de la stratégie d'intervention du conservatoire du littoral avec ses objectifs pour 2030 et 2050 ;
- ◆ des plans nationaux d'action pour la conservation ou le rétablissement d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ;
- ◆ du plan d'actions pour la protection des cétacés ;
- ◆ du plan pollinisateur ;
- ◆ du plan « Méditerranée exemplaire » qui prévoit zéro apport de déchet plastique en mer d'ici 2030.

En outre, la SNB comprend des références à de nombreux plans et stratégies dont le contenu doit encore être déterminé et qui devront prendre en compte les objectifs en matière de biodiversité fixés par celle-ci :

- ◆ la stratégie nationale sur les sols ;
- ◆ la probable future stratégie des règles européennes relatives à la restauration écologique ;

Annexe IV

- ◆ la stratégie de recherche et d'acquisition des connaissances des grands fonds marins (France 2030) ;
- ◆ les plans d'actions territoriaux de la SNAP 2030 qui restent à mettre en place dans les régions, façades maritimes et bassins ultramarins au travers de stratégies locales ;
- ◆ le plan sur les impacts de la pollution de l'air sur la biodiversité ;
- ◆ le plan de protection des forêts primaires voire subnaturelles d'ici à 2030 (au regard en particulier des objectifs européens) ;
- ◆ le plan d'action contre les nouvelles pollutions telluriques en milieu marin ;
- ◆ le plan d'action dédié aux mangroves ;
- ◆ le plan de restauration des écosystèmes ;
- ◆ le plan d'action pour la restauration des continuités écologiques en lien avec les collectivités ;
- ◆ le plan d'action pluriannuel de réduction des impacts dommageables des aides et dépenses publiques ;
- ◆ en lien avec le plan « Sciences » prévu par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, lancement d'un plan de développement des sciences participatives sur la biodiversité (2023) et d'un plan de sauvegarde et d'inventaire des savoirs traditionnels et vernaculaires de la biodiversité, en cohérence avec les principes de la politique nationale du patrimoine culturel immatériel (2023).

1.1.2. L'articulation entre la SNB et ces différents objectifs et stratégies est incomplète

L'objectif de la SNB est d'articuler l'ensemble des plans et stratégies liés à la biodiversité, en tenant compte des engagements internationaux et des déclinaisons locales nécessaires.

Le premier volet de la SNB « rappelle l'ensemble de ces cadres, sans nécessairement en reproduire le contenu ». Selon les stratégies et documents-cadres existants, la SNB soit (1) cite la stratégie concernée et se fixe pour objectif sa mise en œuvre ; (2) fixe pour objectif d'en approfondir les ambitions ; (3) mentionne l'existence d'une stratégie connexe sans préciser son articulation avec celle-ci.

La stratégie nationale pour la biodiversité intègre ainsi certains objectifs sans en modifier le contenu. Concernant la PAC, la SNB reprend le plan stratégique national, présenté à la Commission européenne le 22 décembre 2021 et modifié en août 2022 au regard notamment de l'insuffisance de ses objectifs environnementaux. L'action prévue par la SNB est de « déployer la stratégie d'intervention du plan stratégique » de décembre 2021 et est donc moins ambitieuse que le nouveau PSN. La politique commune de la pêche (PCP) n'est pas mentionnée directement, les mesures en lien avec les pêches étant directement citées au sein de la SNB, sans lien direct avec les documents encadrant la stratégie européenne en matière de pêche.

S'agissant de l'articulation avec le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et la stratégie nationale bas carbone (SNBC), l'action 11.3 vise à « *prendre en compte la biodiversité dans les politiques climatiques* ». Néanmoins, la SNB décrit les actions en lien avec la biodiversité déjà prévues qui doivent être déployées dans le PNACC (d'un montant de 1,12 Md€) sans en proposer de nouvelles. Concernant les actions en lien avec la réduction des émissions de carbone, la SNB présente plusieurs mesures :

- ◆ la mesure 1.4 comprend une action visant à renforcer les écosystèmes sensibles jouant un rôle particulier vis-à-vis du changement climatique (« *solutions fondées sur la nature* ») par exemple la restauration des tourbières comme puits de carbone ou des mangroves comme lutte contre le recul du trait de côte ;

Annexe IV

- ◆ la mesure 15.3 consiste en la promotion du label bas-carbone et à « *relever, dans la mesure du possible, l'ambition des conditions et co-bénéfices exigés en matière de biodiversité pour les projets sous label « bas carbone ».*

Pour le plan santé-environnement, la SNB cite le quatrième plan national santé environnement et mentionne les outils mis en place pour mettre en œuvre l'action 20 du PNSE 4, déléguée à l'office français de la biodiversité (OFB)¹⁸. La SNB cite également les mesures du PNSE 4 dans le cadre de la mesure 2.5 visant à lutter contre les pollutions lumineuses et mettre en œuvre la trame noire pour protéger la biodiversité nocturne, qui prévoit d'améliorer les connaissances et de mieux encadrer la publicité et les enseignes lumineuses.

Enfin la stratégie nationale de déforestation importée est reprise telle quelle par la SNB qui indique à la mesure 11.5 une action de « mise en œuvre de la SNDI », de même que la stratégie d'intervention du conservatoire du littoral, dont la SNB annonce la « poursuite ».

Concernant l'articulation avec la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), la SNB en reprend les objectifs et décline plusieurs actions visant à sa mise en œuvre avec la SNAP. L'objectif 1 rappelle les cibles de 30 % d'espaces protégés dont 10 % en protection forte (mesure 1.1), ainsi que de protection et de restauration prioritaire des milieux humides. Quatre actions de mise en œuvre de la SNAP sont mises en valeur : la création d'un parc national pour les zones humides, la mise en place du dispositif de labellisation en protection forte, la mise en œuvre des plans d'action territoriaux et l'établissement du plan stratégique pour les arrêtés préfectoraux de protection de biotopes, d'habitats naturels et géotopes. Cependant, la déclinaison territoriale de la SNAP n'est pas articulée à ce stade avec celle de la SNB. Une action est ajoutée, consistant, afin de respecter les directives européennes, à la construction d'un plan de protection des forêts primaires d'ici 2030.

S'agissant des objectifs en termes de pollinisateurs (objectif européen d'inversion du déclin des pollinisateurs), la SNB invite à « mettre en œuvre le financement et les actions prévues dans le cadre du plan pollinisateur publié fin 2021 ». Ce plan comprend six axes et 23 actions, et 150 M€ sont prévus en interministériel pour la mise en œuvre du plan d'ici à 2026.

Le premier volet de la SNB rehausse les objectifs de certains plans et stratégies existants. Concernant le plan d'action national sur les espèces exotiques envahissantes et l'objectif européen de réduire de 50 % le nombre d'espèces de la liste rouge menacées par les espèces exotiques envahissantes, la SNB intègre les principales mesures en son sein. Le plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation des espèces envahissantes, publié en 2022, s'étend sur la même période que la SNB. Le chiffrage de ce plan est opéré par action en trois niveaux : faibles si inférieurs à 25 000 €, puis modéré jusqu'à 75 000 € et élevé au-delà. Ce plan comprend vingt actions dont 10 sont estimées à un coût annuel supérieur à 75 000 €. Ces actions sont souvent concentrées sur deux ou trois exercices budgétaires et leurs coûts ne sont pas pérennes. La mesure 1.6 de la SNB est « *mieux gérer les espèces exotiques envahissantes et valoriser les espèces locales* ». Une des actions est la mise en œuvre du plan d'action national, mais la SNB comprend également d'autres mesures en direction des espèces exotiques envahissantes.

¹⁸ L'action 20 du PNSE 4 prend en compte la surveillance de la santé de la faune sauvage terrestre et la prévention des zoonoses. Cette action est pilotée par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, notamment la direction générale de l'alimentation (DGAL). Sa mise en œuvre a été déléguée par l'office français de la biodiversité (OFB) sur la base des conventions entre l'OFB et la DGAL

La SNB se fixe également pour objectif d'enrichir le plan national d'action pour la protection des récifs coralliens d'Outre-mer ainsi que le plan d'action pour la protection des cétacés. Ces deux stratégies ont été publiées récemment, mais ne comprennent pas d'indications relatives aux moyens publics supplémentaires qui doivent accompagner leur mise en œuvre.

Certaines stratégies (le plan national pour les bois et forêts) ne sont pas explicitement mentionnées dans les mesures de la SNB, bien que la SNB doive nécessairement s'articuler avec elles.

Enfin, la SNB ne prévoit pas non plus de déclinaison à travers les instruments de pilotage dont disposent les opérateurs de la biodiversité (contrats d'objectifs et de performance, programmes d'intervention des agences de l'eau) **ou encore les documents d'orientation adoptés au niveau territorial, notamment régional** (stratégie régionale de biodiversité, schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), ce qui rend difficile la visibilité sur sa déclinaison territoriale.

1.2. Le premier volet de la stratégie nationale pour la biodiversité comprend 15 objectifs, 70 mesures, et plus de 200 actions distinctes de portée variable, ce qui en limite la dimension stratégique mais aussi opérationnelle

1.2.1. Les mesures de la SNB sont divisées en cinq axes, le premier axe comprenant l'essentiel des actions intervenant sur la biodiversité

La troisième stratégie nationale pour la biodiversité dite « SNB 2030 » a vu son cadrage ou premier volet publié en mars 2022. Ce document vise à « *donner un cadre et des moyens nécessaires* » à l'atteinte des objectifs de la France en matière de biodiversité.

Ce premier document stratégique doit être complété au regard des résultats de la COP 15 définissant le nouveau cadre mondial pour la biodiversité d'une part, et de la déclinaison opérationnelle des mesures qui sont comprises dans la stratégie d'autre part. S'agissant de la COP 15, celle-ci devait initialement se tenir en Chine à l'été 2020 puis 2022, mais sera finalement accueillie au Canada en décembre 2022, ce qui repousse d'autant l'adaptation de la SNB française. L'Union européenne et ses 27 États-membres devront donc décliner aux échelles communautaires et nationales les objectifs pour 2050 et les cibles intermédiaires pour 2030, sur la base d'indicateurs qui seront également définis à l'échelle mondiale. **La SNB est l'outil de déclinaison à l'échelle nationale du cadre mondial et européen.** Néanmoins, à ce stade des négociations, l'Union européenne et ses 27 États membres apparaissent parmi les États parties les plus ambitieux pour la définition du nouveau cadre mondial. Les principaux ajustements de la SNB seront donc à rechercher du côté de la définition des indicateurs, qui risquent de ne pas être tous adoptés en décembre prochain. Le cadre de mise en œuvre doit également être adopté lors de la COP15 et, devrait notamment prévoir des points d'étape permettant d'évaluer les progrès des États parties et à l'échelle globale.

Le premier volet SNB 2030 comprend quatre parties :

- ◆ un document de cadrage qui rappelle rapidement l'état de la biodiversité, les engagements de la France, les autres stratégies existantes, la méthode de construction de la SNB et les priorités définies d'ici à 2030 ;
- ◆ un descriptif des mesures de la SNB ;
- ◆ l'identification de quelques mesures phares mises en œuvre dès 2022 ;
- ◆ un document annexe rappelant les principaux engagements internationaux de la France.

Annexe IV

Les mesures de la SNB sont divisées en cinq axes, eux-mêmes divisés en 70 mesures (cf. tableau 2) :

- ◆ l'axe 1 « des écosystèmes protégés, restaurés et résilients » correspond à la lutte directe contre les cinq pressions qui pèsent sur la biodiversité ;
- ◆ l'axe 2 « des ressources naturelles et des services écosystémiques utilisés de manière durable et équitable » vise à transformer les activités économiques les plus concernées par la biodiversité notamment en « intégrant la biodiversité dans les stratégies d'entreprises » ou en prenant en compte les effets induits par la mondialisation ;
- ◆ l'axe 3 « une société sensibilisée, formée et mobilisée » vise à développer et diffuser les connaissances autour de la biodiversité, notamment en mobilisant les corps intermédiaires ;
- ◆ l'axe 4 « un pilotage transversal, appuyé par la connaissance et orienté sur les résultats » vise à renforcer le pilotage des mesures de la SNB, notamment au travers de stratégies ministérielles, d'indicateurs de résultats, de mécanismes de transparence ;
- ◆ l'axe 5 « des financements au service des politiques de biodiversité » vise en particulier à définir des modalités précises de financement de la SNB, de réduction des dépenses dommageables, de recours aux financements privés volontaires ou de marché.

S'agissant de la déclinaison opérationnelle des mesures contenues dans la stratégie, celle-ci doit ainsi se faire à travers la mise en œuvre de ses axes 4 et 5 (voir 1.1.2).

Tableau 2 : Les axes, objectifs et mesures de la SNB 2030

Axes	Objectifs	Mesures
Axe 1 - Des écosystèmes protégés, restaurés et résilients	Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	<p>Accélérer la protection et la restauration des écosystèmes</p> <p>Connaître et protéger le milieu marin et côtier</p> <p>Consolider un dispositif de gestion adaptative des espèces</p> <p>Elaborer une stratégie nationale pour la protection et la restauration des sols</p> <p>Mieux gérer les espèces exotiques envahissantes et valoriser les espèces locales</p> <p>Poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées</p> <p>Renforcer la protection des espèces menacées, en particulier en Outre-mer</p> <p>Déploiement d'une trame marine et littorale</p>
	Objectif 2 - Assurer la protection et la remise en bon état des continuités écologiques	<p>Développer et renforcer l'intégration des trames écologiques dans l'aménagement du territoire</p> <p>Lutter contre les pollutions lumineuses et mettre en place une trame noire pour protéger la biodiversité nocturne</p> <p>Nouvel élan pour la trame bleue : poursuivre la remise en bon état des continuités aquatiques</p> <p>Résorber les points noirs prioritaires identifiés à l'échelle régionale</p> <p>Améliorer l'efficacité des actions de police contre les pollutions et les atteintes aux milieux</p> <p>Lutter contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques</p>
	Objectif 3 - Lutter contre les pollutions de toute nature en privilégiant leur réduction à la source	<p>Prendre en compte les impacts sur la biodiversité pour réguler l'offre, la vente, l'étiquetage et la publicité des produits de consommation</p> <p>Renforcer la lutte contre les pollutions</p> <p>Renforcer l'évaluation réglementaire des produits chimiques au regard des impacts sur la biodiversité, notamment dans les agrosystèmes et le milieu marin</p> <p>Accéder à la nature et ses ressources</p>
	Objectif 4 - Accroître la résilience des territoires et lutter contre l'artificialisation des sols	<p>Généraliser la réalisation d'atlas de la biodiversité communale ou intercommunale en amont de l'établissement des documents d'urbanisme</p> <p>Mieux protéger la biodiversité en mobilisant la séquence "éviter-réduire-compenser" à terre et en mer</p> <p>Mobiliser les collectivités pour renforcer la résilience des territoires, en encourageant notamment le recours aux solutions fondées sur la nature</p> <p>Protéger la biodiversité des terrains appartenant à l'Etat ou à un établissement public</p>

Annexe IV

<p>Axe 2 - Des ressources et des services de la biodiversité utilisés de manière durable et équitable</p>	<p>Objectif 5 - Promouvoir une activité économique favorable à la biodiversité</p>	<p>Accompagner la transition de la pêche et de l'aquaculture vers des pratiques compatibles avec la préservation de la biodiversité, notamment l'aquaculture multitrophique</p> <p>Aligner les échanges commerciaux de l'UE avec la nécessité de préservation de la biodiversité au niveau mondial</p> <p>Assurer l'utilisation durable des ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation</p> <p>Renforcer la prise en compte des enjeux de protection de la biodiversité dans les projets d'installations de production d'énergie</p>
<p>Axe 2 - Des ressources et des services de la biodiversité utilisés de manière durable et équitable</p>	<p>Objectif 6 - Favoriser la transition agro-écologique des modes de production agricole et des systèmes alimentaires</p>	<p>Consolider les systèmes d'information sur la biodiversité des milieux agricoles</p> <p>Déployer la stratégie d'intervention du plan stratégique national de la politique agricole commune 2023 relative à la biodiversité et encourager les expérimentations de systèmes de production favorables à la biodiversité</p> <p>Garantir la contribution du référentiel HVE à l'agroécologie et à la préservation de la biodiversité</p> <p>Promouvoir la diversification des semences, cultures et des races et espèces animales dans un souci de préservation de la biodiversité</p> <p>Renforcer la dimension "biodiversité" des labels agricoles, et de la pêche et alimentaires et consolider leurs modèles économiques</p> <p>Renforcer la résilience des écosystèmes forestiers, préserver la biodiversité et les services rendus par les forêts</p> <p>Accompagner les entreprises dans les approvisionnements durables et les pratiques favorables à la biodiversité</p>
<p>Axe 2 - Des ressources et des services de la biodiversité utilisés de manière durable et équitable</p>	<p>Objectif 7 - Intégrer la biodiversité dans les stratégies des entreprises</p>	<p>Encourager une meilleure prise en compte de la biodiversité dans les projets d'ICPE</p> <p>Intégrer la biodiversité dans les reportings et les choix d'investissement</p> <p>Intégrer les enjeux de biodiversité dans la filière de construction</p> <p>Renforcer la dimension biodiversité des labels ou normes dans les secteurs économiques</p> <p>Soutenir l'innovation en matière de biodiversité et solutions fondées sur la nature</p> <p>Encourager les expériences de connaissance et expériences de nature, notamment au travers des sciences participatives</p>
<p>Axe 3 - Une société sensibilisée, formée et mobilisée</p>	<p>Objectif 8 - Mobiliser les citoyens, collectivités, entreprises</p>	<p>Former et sensibiliser sur la capacité à agir au quotidien</p> <p>Mieux relier les jeunes à la nature</p> <p>Prendre en compte la biodiversité dans les pratiques sportives, culturelles et touristiques</p> <p>Reconnaître, valoriser, inciter et rendre compte des engagements volontaires individuels et collectifs</p> <p>Intégrer la protection de la nature et la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement dans les formations initiales et continues</p>
<p>Axe 3 - Une société sensibilisée, formée et mobilisée</p>	<p>Objectif 9 - Éduquer et former à la biodiversité</p>	<p>Promouvoir les métiers de la biodiversité (génie écologique, écologue, juriste, finance, gestionnaire aires protégées, agriculteurs...)</p> <p>Renforcer la formation des élèves (école, collège, lycée) à la préservation de la biodiversité incluant la connexion à la nature</p>

Annexe IV

<p>Axe 4 - Un pilotage transversal, appuyé par la connaissance et orienté sur les résultats</p>	<p>Objectif 10 - Renforcer et valoriser la connaissance sur la biodiversité</p> <p>Objectif 11 - Mettre en cohérence les politiques publiques avec les objectifs nationaux de biodiversité</p> <p>Objectif 12 - Mobiliser, un cadre garantissant dans la durée la pleine mise en œuvre de la SNB</p> <p>Objectif 13 - Garantir la mise en œuvre des mesures par un dispositif de suivi-évaluation et de mise en responsabilité</p>	<p>Accompagner la transition écologique des activités économiques par le développement de la connaissance sur la biodiversité</p> <p>Consolider l'acquisition des connaissances (métropole et biodiversité) et soutenir la recherche sur la biodiversité</p> <p>Développer la recherche-action sur des zones ateliers dans un cadre interdisciplinaire et inclusif</p> <p>Valoriser la connaissance de la biodiversité auprès de l'ensemble de la société</p> <p>Créer des moments d'animation réguliers sur la biodiversité et d'autres politiques sectorielles</p> <p>Intégrer l'approche "Une seule santé" dans les politiques publiques et dans les territoires</p> <p>Lutter contre tout type d'érosion de la biodiversité importée, et notamment la biodiversité importée</p> <p>Prendre en compte la biodiversité dans l'aide au développement</p> <p>Prendre en compte la biodiversité dans les politiques climatiques</p> <p>Renforcer la prise en compte de la biodiversité et notamment des continuités dans les politiques de transports</p> <p>Renforcer l'intégration des enjeux de biodiversité dans la planification et l'aménagement des territoires</p> <p>Etablissement, par chaque pôle ministériel, de stratégies ou feuilles de route sur la biodiversité</p> <p>Mettre en place conjointement entre l'État et les exécutifs régionaux, avec l'appui de leur association nationale, une concertation permanente pour garantir la synergie entre la SNB et les SRB (stratégies régionales biodiversité)</p> <p>Adopter un ensemble d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation de chacun des niveaux de la SNB</p> <p>Adosser le dispositif de suivi-évaluation à la mise en responsabilité des acteurs légitimes pour agir, dans le cadre de la Améliorer la gouvernance de la SNB</p> <p>Garantir aux citoyens et aux acteurs un accès transparent aux résultats du suivi-évaluation</p> <p>Clarifier et adapter les modalités de mise en œuvre des financements dédiés à la biodiversité</p> <p>Définir les modalités de financement des politiques publiques de biodiversité et renforcer la mise en œuvre du principe pollueur-payeur</p> <p>Elaborer et appliquer un plan de réduction permettant d'aller vers la suppression des dépenses publiques dommageables à la biodiversité</p> <p>Mobiliser en faveur de la biodiversité les résultats des démarches de budget vert et des nouveaux indicateurs de richesse</p>
<p>Axe 5 - Des financements au service des politiques de biodiversité</p>	<p>Objectif 14 - Améliorer la pertinence et l'efficacité des instruments budgétaires et fiscaux existants</p> <p>Objectif 15 - Faciliter la contribution financière des acteurs privés</p>	<p>Déployer progressivement la comptabilité écologique</p> <p>Mobiliser en faveur de la biodiversité les résultats des démarches de budget vert et des nouveaux indicateurs de richesse</p> <p>Mobiliser les financements privés en faveur des activités favorables à la biodiversité</p> <p>Mobiliser les financements volontaires des entreprises pour soutenir des projets favorables à la biodiversité</p> <p>Optimiser l'articulation des financements mis en œuvre à l'échelle régionale</p> <p>Promouvoir le label bas carbone</p>

Source : SNB.

1.2.2. Les mesures de la SNB sont à ce stade inégalement définies et insuffisamment hiérarchisées

Ces 70 mesures sont elles-mêmes divisibles en, au moins, 217 actions distinctes (la liste des actions est rappelée en pièce-jointe 1).

Le niveau de précision des mesures de la SNB est variable d'une mesure à l'autre. Alors que certaines mesures sont des objectifs stratégiques à elles-seules comme « *mieux relier les jeunes à la nature* », « *poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées* » ou « *renforcer la lutte contre les pollutions* », d'autres sont d'un niveau de précision moyen comme « *renforcer la dimension biodiversité des labels agricoles et de la pêche et consolider leurs modèles économiques* », ou à l'inverse sont très précises comme « *résorber les points noirs prioritaires identifiés à l'échelle régionale* ».

La SNB identifie, dans sa cinquième partie, les mesures prioritaires pour 2022 et les années suivantes, qui sont notamment celles à la main du ministère de l'environnement et au cœur des politiques de biodiversité. À l'issue de la présentation détaillée des mesures, la SNB comprend une partie consacrée aux mesures chronologiquement prioritaires, c'est-à-dire celles dont la mise en œuvre est engagée pour 2022/2023. Ces mesures sont dénommées mesures « phares » et feront l'objet « d'impulsions particulières ». Ces mesures constituent des priorités pour la politique de biodiversité, mais sont incomplètes : les pressions majeures liées à l'artificialisation des sols, aux pollutions ou aux pratiques agricoles néfastes n'y figurent pas.

Il s'agit de mesures pour lesquelles les actions sont déjà opérationnelles et dont la mise en œuvre a été préparée. Ces actions sont :

- ◆ **la lutte contre les espèces exotiques envahissantes** au travers d'un soutien de 1,5 M€ de l'État en 2022 complétés par 2 M€/an engagés par les agences de l'eau pour le financement de 500 opérations coups de poing ;
- ◆ **la lutte contre les « points noirs »** c'est-à-dire les discontinuités écologiques qui fragmentent les écosystèmes (par exemple une route traversant une forêt). Ces discontinuités sont identifiées dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), portés par les régions. Si plus de 300 points noirs ont déjà été repérés, l'État s'est déjà engagé à la résorption de deux points noirs en 2022 ;
- ◆ **le renforcement de la protection des espèces emblématiques** au travers de onze nouveaux plans nationaux d'actions (PNA) en 2022 et neuf en 2023 ;
- ◆ **la préservation des zones humides**, au travers de la mise en œuvre du plan national en faveur des zones humides de mars 2022 pour la période 2022-2026. La SNB rappelle en particulier l'objectif de restauration de 50 000 ha de zones humides d'ici 2026 ;
- ◆ **la résorption de décharges littorales**, ces décharges étant menacées par l'érosion rapide du trait de côte. 55 décharges ont été identifiées et trois d'entre elles seront traitées en 2022 pour 30 M€ ;
- ◆ **la mobilisation des jeunes** pour protéger la nature notamment au travers de l'accueil de 1 000 jeunes en service civique sur des missions spécifiques et l'élargissement du SNU à la protection de la biodiversité.

Ces actions sont au cœur des politiques traditionnelles de biodiversité (cf. Annexe I). Cependant, celles-ci n'ont pas la dimension transversale et de transformation profonde qu'ont par exemple le passage à 10 % du territoire en zone de protection forte, la division par deux du rythme d'artificialisation d'ici à 2030 ou encore la transformation agroécologique.

Au-delà de ces quelques éléments mis en avant les mesures de la SNB ne sont pas hiérarchisées, notamment en fonction de leur urgence au regard de l'état de la biodiversité ou de leur efficacité pour la dépense publique. Dès lors, la nature et le niveau de définition variable des mesures et des objectifs ainsi que le nombre d'actions à mettre en œuvre ne permettent pas de distinguer au sein de la SNB celles qui sont prioritaires, desquelles sont attendus les effets les plus importants par rapport à des actions ponctuelles ayant des effets moindres.

Les actions répondant aux deux principales pressions sur la biodiversité (les pratiques agricoles et l'artificialisation des sols (cf. annexe II) ne sont ainsi ni hiérarchisées, ni déclinées précisément au sein de la SNB ou d'un document stratégique lié pour atteindre les objectifs de la France.

Les actions de la SNB en matière agricole n'impliquent pas de leviers supplémentaires par rapport à ceux existants (politique agricole commune, loi Égalim). L'objectif 6 de la SNB « *favoriser la transition agro-écologique des modes de production agricole et des systèmes alimentaires* » est de contribuer à la transition agro-écologique. Cet objectif est rationnel dans la mesure où l'agriculture constitue une des deux principales pressions sur la biodiversité en France (cf. Annexe II). Cependant, les actions prévues ne vont pas au-delà des politiques déjà existantes. Le déploiement de la stratégie d'intervention du plan stratégique national de la PAC 2023 est la principale mesure citée par la SNB. De même, les actions visant à « *renforcer la dimension biodiversité des labels agricoles, et de la pêche, et alimentaires et consolider leurs modèles économiques* » comprennent les actions de « *poursuivre la mise en œuvre de l'objectif de 50 % de produits durables et de qualité en restauration collective dont 20 % de bio dans le cadre de loi Egalim* » ou encore « *d'engager une réflexion pour intégrer l'enjeu biodiversité dans les labels existants* ». **L'arbitrage interministériel préalable à l'adoption de la SNB se limite au rappel du cadre législatif et des outils existants dont les insuffisances ont été pointées (cf. 4.2.1).**

En outre les actions visant à « *promouvoir la diversification des semences, cultures et des races et espèces animales dans un souci de préservation de la biodiversité* » sont peu opérationnelles et s'appuient sur les stratégies et subventions existantes : « *Soutenir les initiatives en faveur de la diversification des cultures le long des chaînes de valeur par la mobilisation dans le cadre de des plans et stratégies concernés (protéines, plans filières, MAEC, PSE, certification...)* ».

Les actions en faveur de l'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation nette sont imprécises et ne permettraient, une fois mises en œuvre, qu'une contribution partielle à l'atteinte de cet objectif. Les actions prévues sont rappelées à l'encadré 3. La variabilité du niveau de précision des actions, l'absence de principes structurants pour leur mise en œuvre et de mesures d'ampleur suffisante pour atteindre l'objectif cible contribuent au manque de dimension stratégique de la SNB. Aucune action n'est par exemple prévue pour le suivi de la modification des documents d'urbanisme ou la mise en œuvre du ZAN, aucune action d'accompagnement budgétaire ou en ingénierie pour l'atteinte cet objectif ou aucune mesure fiscale précisée. La SNB ne comprend ainsi que des actions en lien direct ou indirect avec les administrations et opérateurs du ministère chargé de l'écologie, alors que l'atteinte des objectifs en matière d'artificialisation nécessite au moins l'implication des ministères chargés des collectivités, des transports, ou encore du logement.

Encadré 3 : La SNB et l'objectif de zéro artificialisation nette

L'objectif 4 de la SNB est « d'accroître la résilience des territoires et de lutter contre l'artificialisation des sols ». Seize actions sont énumérées pour sa mise en œuvre :

- renforcer l'implication des aires protégées dans les projets de territoires pilotés par les collectivités.
- développer des actions de communication, d'accompagnement, de financement adaptées, notamment auprès des collectivités, des entreprises et du public : Life Artisan, Adapto, agences de l'eau (Life Artisan, etc.).

Annexe IV

- adapter les territoires littoraux au recul du trait de côte, en cohérence avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte et la loi Climat et Résilience ;
- d'ici à 2030, des projets de reconstitution littorale donnent toute leur place aux solutions d'adaptation fondées sur la nature et se fondent sur des cartographies d'usages et d'enjeux (y compris de sensibilité des habitats littoraux et marins) ;
- le conservatoire du littoral contribue à la préservation des espaces naturels littoraux par son intervention foncière, des aménagements durables, et des démarches de gestion du trait de côte favorables à l'adaptation des territoires ;
- déployer le dispositif TEN (territoires engagés pour la nature) ;
- promouvoir des aménagements permettant une renaturation des espaces, un ralentissement du cycle de l'eau, en particulier via des solutions fondées sur la nature (exemples : désimperméabilisation des sols, perméabilité naturelle des sols en ville et réduction des îlots de chaleur, prise en compte dans la planification urbaine, restauration de zones humides, plantation de haies...)
- développer une dimension nature dans les projets de territoires (CRTE par exemple) en concertation avec les collectivités ;
- validation d'un nouveau référentiel : les « ABC au carré » (ABCxABC = Agir pour la Biodiv et le Climat grâce à l'atlas de la biodiversité communale/intercommunale) ;
- d'ici à 2024 : Mise en place du premier centre de ressources national ABC au sein de l'OFB ;
 - d'ici à 2024 : Mise en place des relais régionaux du Centre de ressources national ABC, dans le cadre des ARB (et des collectifs régionaux Agir en région pour la biodiversité) ;
 - de façon générale, poursuivre le déploiement du dispositif ABC, en lien avec les ARB notamment : centre de ressources, appels à projets ;
 - l'ABC (atlas de la biodiversité communale) permet d'acquérir de la connaissance naturaliste, de mobiliser les citoyens et acteurs du territoire et de proposer des clés pour agir. Il constitue une référence de qualité pour le dialogue en amont de l'élaboration des documents d'urbanisme. Il s'avère particulièrement utile pour fournir en amont des bases de connaissances sur la biodiversité, indispensable aux opérations d'aménagement et de développement. Il contribue ainsi à la qualité environnementale et à l'accélération des projets. Sur la base du succès rencontré par ce dispositif, il s'agit de promouvoir sa généralisation. Ces documents devront être intégrés aux DSF (documents stratégiques de façade). L'objectif général est de poursuivre le déploiement du dispositif ABC, en lien avec les ARB notamment : centre de ressources, appels à projets ;
- d'ici à 2023 : Inscription de la mesure dans le LIFE Stratégique nature avec des moyens renforcés d'animation de façon à pouvoir mettre en œuvre cette disposition dans le respect des moyens d'intervention de l'OFB ;
 - poursuivre le déploiement de la mise en œuvre de la séquence ERC et engager une évaluation de son efficacité ;
 - en application de la réglementation européenne, étendre la mise en œuvre la séquence ERC à plusieurs thématiques environnementales, dont celles liées à l'artificialisation : préciser les méthodologies et accroître les actions d'accompagnement à cette fin ;
 - développer des méthodes de compensation intégrant les impacts sur plusieurs dimensions environnementales : biodiversité ; climat ; artificialisation, services liés aux fonctions écologiques... ;
 - mener une mission d'évaluation et de recommandations sur l'indépendance entre expertise écologique et maîtrise d'ouvrage dans le cadre des évaluations environnementales ;
- accompagner la séquence ERC dans les territoires :
 - les démarches de territorialisation de la séquence ERC font l'objet d'un accompagnement technique et financier spécifique ZAN (sur la base notamment du renouvellement de l'AMI ZAN ADEME et d'autres dispositifs à construire en lien par exemple avec les parcs naturels régionaux et la CDC Biodiversité) ;

- une cartographie des usages et des enjeux est proposée afin d'éclairer le choix des actions de recomposition spatiale du littoral à conduire dans le contexte de montée du niveau de la mer ;
- améliorer la compensation :
 - des méthodes et bases juridiques de compensation intégrant les impacts sur plusieurs dimensions environnementales : biodiversité ; climat ; artificialisation...sont développées et mises à disposition des maîtres d'ouvrage ;
 - d'ici à 2030, les mesures de compensation sont réalisées sur des sites à potentiel de gain écologique et font l'objet d'un suivi dans le temps. Des outils d'identification et d'inventaire de ces sites sont déployés ;
 - d'ici à 2030 les opérateurs d'aménagement de l'État ont recours prioritairement aux sites naturels de compensation ;
 - la pérennité des mesures compensatoires est renforcée (acquisition par le Conservatoire du littoral ou les conservatoires d'espaces naturels, ORE, fiducie environnementale, ...) ;
- inciter à la restauration de milieux naturels dans les quartiers les plus défavorisés et dans les zones urbaines, sans porter atteinte aux objectifs de densification et de lutte contre l'étalement urbain ;
- réviser le plan nature en ville en renforçant les objectifs de restauration et de désimperméabilisation ;
- au-delà d'un certain seuil de dimension, et sous réserve de l'absence d'un document équivalent, chaque administration de l'État et chaque établissement public établit une stratégie de préservation de la biodiversité pour le foncier dont il est en charge, en tenant compte d'autres objectifs comme l'accroissement de l'offre de logements collectifs. Cela peut s'opérer au travers des plans de gestion dans les parcs et jardins historiques appartenant à l'État.

Au regard de ces limites, la hiérarchisation des mesures par la SNB est incomplète. Les éléments de hiérarchisation présentés dans le premier volet distinguent des priorités méthodologiques et chronologiques, mais ne permettent pas de la mise en valeur des mesures et actions prioritaires en fonction de leurs enjeux. La quatrième partie du document de cadrage qui précède les mesures de la SNB vise à définir les priorités de l'action de la France en faveur de la biodiversité d'ici à 2030. Cependant, sur le fond, les priorités sont présentées comme des principes transversaux de « sobriété » dans l'usage de ressources, de « synergie » avec les politiques de lutte contre le réchauffement climatique, et « d'intégration » de la biodiversité dans l'ensemble des politiques publiques.

1.2.3. Le premier volet de la SNB de mars 2022 doit être complété afin de rendre opérationnelles les actions de la France en matière de biodiversité

La déclinaison opérationnelle de la SNB doit être précisée. Le premier volet publié en mars 2022 tient compte des évaluations des stratégies passées qui soulignaient le manque de précision des outils de suivi des stratégies précédentes en matière de biodiversité. Afin d'éviter de répéter les difficultés passées, il fixe des objectifs de gouvernance des mesures de la SNB. Le cinquième axe indique une partie des mesures nécessaires pour que la SNB puisse être efficacement déclinée (indicateurs de suivi, organisation du suivi opérationnelle, mission pour le chiffrage des coûts de la SNB), mais, par définition, ces mesures restent à mettre en œuvre.

La déclinaison ministérielle de la SNB est organisée mais ses objectifs ne sont pas précisés. L'objectif 12 de la SNB est ainsi de « mobiliser une gouvernance, un cadre garantissant dans la durée la pleine mise en œuvre de la SNB » et comprend deux mesures : « l'établissement par chaque pôle ministériel de stratégies ou de feuilles de route pour la biodiversité » (mesure divisible en trois actions), et la mise en place d'un mécanisme de concertation régulière. Cette approche est similaire à celle des plans « climat » ministériels, qui n'ont pas, selon le Haut conseil pour le climat, donné satisfaction à ce jour¹⁹.

Le suivi de la performance de la SNB fait partie des mesures prévues par le premier volet mais demeure à être organisé. L'objectif 13 de la SNB est de « garantir la mise en œuvre des mesures par un dispositif de suivi-évaluation et de mise en responsabilité ». Les actions prévues sont « l'organisation du dispositif de suivi évaluation » comprenant des indicateurs, des objectifs et des systèmes d'information, l'identification des responsabilités dans la mise en œuvre et la garantie de transparence. Les mesures associées à l'objectif 13 confirment la nécessité de préciser les ambitions de la SNB : la mesure 13.1 vise à définir des indicateurs d'impacts, de résultats et de moyens pour les mesures de la SNB à la charge de l'OFB. La mesure 13.2 vise à préciser les compétences et les responsabilités dans le cadre de la mise en œuvre de la SNB. Si des pilotes sont identifiés au sein de la SNB, **le travail conduit par la mission a révélé que la responsabilité des acteurs dans la mise en œuvre de la SNB restait à définir.**

Les mesures de la SNB ne sont pas chiffrées. Cela constitue l'objet de la présente mission. L'axe 5 de la SNB vise ainsi à déterminer les « financements au service des politiques de biodiversité ». La mesure 14.1 contribue ainsi à fixer le cadre de la présente mission : « *Élaborer un rapport du Gouvernement qui dressera un état des lieux des dépenses budgétaires et fiscales et des recettes relatives aux politiques d'eau et de biodiversité et présentera une évaluation des principaux leviers financiers (recettes et dépenses liées à la SNB) à mobiliser visant à répondre aux engagements européens et internationaux, et proposera des réponses budgétaires ou fiscales, assurant l'efficacité de la dépense. Les pistes investiguées porteront notamment sur : la fiscalité sur la possession, préservation ou restauration du capital naturel, les incitations à éviter l'artificialisation et mieux protéger la biodiversité et l'encouragement à mettre en place des obligations réelles environnementales* ». L'absence de chiffrage préalable ne permet pas à la SNB d'être opérationnelle : celle-ci ne saurait être mise en œuvre si le coût des actions prévues est trop élevé ou si certaines actions ne sont pas opérationnelles. L'exercice préalable de chiffrage aurait permis de nourrir la hiérarchisation des mesures, d'en estimer pour partie les conditions de mise en œuvre par la définition d'une tuyauterie financière, et la capacité des acteurs à porter les mesures prévues.

Par conséquent, le document stratégique publié en mars 2022 gagnera à être complété par un ou plusieurs documents relatifs à la mise en œuvre des principes posés comprenant à la fois des cibles et indicateurs de performance précis, des ressources pour les atteindre et des acteurs responsables précisément désignés.

1.2.4. La SNB ne semble pas répondre aux attentes exprimées lors des concertations organisées lors de son élaboration

Le contenu de la SNB n'est pas cohérent avec les résultats des concertations préalables selon les entretiens et documents collectés par la mission, qui n'en couvrent pas l'exhaustivité. Tout au long de l'année 2021, des concertations au niveau régional ont permis de préciser les attentes des acteurs s'agissant de la SNB. La mission a consulté le document de synthèse de cette consultation réalisée par la Dreal Occitanie. La mission constate un fort décalage entre les attentes exprimées et le contenu de la SNB, et ce, à plusieurs niveaux (cf. encadré 4 pour un exemple).

¹⁹ [Avis du haut conseil pour le climat relatif aux plans climats ministériels](#), 10 décembre 2021.

Annexe IV

Ce décalage concerne à la fois la forme et le fond de la SNB. Celle-ci ne comprend pas les éléments de gouvernance et d'évaluation et de suivi estimés nécessaires par les acteurs ainsi que des éléments décisifs sur le fonds des politiques jugées les plus importantes que sont l'agriculture ou l'objectif de zéro artificialisation nette. Dans sa version actuelle, la SNB ne comporte pas d'objectifs ou de mesures réellement partagés avec les acteurs locaux, notamment les régions qui peinent à incarner leur chef de file en matière de biodiversité.

Ce décalage s'explique par le passage en interministériel une fois les concertations effectuées et par des contraintes de calendrier qui n'ont pas permis d'aller plus loin sur le cadre de mise en œuvre opérationnelle. Cependant, la mission les prend en compte dans son estimation des besoins, intégrant prioritairement l'efficacité et le suivi potentiel des mesures ainsi que de leur centralité dans la réduction des pressions.

Encadré 4 : Résultat des concertations préalables à la SNB en Occitanie.

Concernant la portée de la SNB : *« Il ressort de la concertation une forme de lassitude, voire de suspicion, à l'égard de textes proclamatoires dépourvus de dispositifs exécutoires. Les participants attendent que les dispositions de la SNB s'imposent aux acteurs concernés (aménagement, collectivités territoriales, milieux agricoles ou sylvicoles, entreprises), ils se défient d'une SNB qui, comme ce fut le cas pour la SNB 2, rechercherait une adhésion volontaire de ces acteurs. »*

Concernant les moyens de la SNB : *« La SNB doit prévoir les moyens de son succès. La question des moyens affectés à la préservation et à la reconquête de la biodiversité est extrêmement présente dans les contributions. Il s'agit à la fois des moyens d'étendre et de gérer efficacement les espaces protégés, mais aussi des moyens affectés aux plans nationaux d'actions en faveur des espèces menacées, et surtout des moyens affectés à la recherche, à la pédagogie et à la sensibilisation. »*

Concernant les mesures à mettre en œuvre : l'aménagement et l'artificialisation ainsi que l'agriculture et la forêt apparaissent en tête.

Source : Synthèse de la concertation conduite par la DREAL Occitanie, Avril 2021.

1.3. La mise en œuvre efficace de la SNB est donc conditionnée à l'intégration d'indicateurs de performance et de suivi, à un pilotage interministériel et à une animation locale qui ont fait défaut dans les précédentes stratégies

L'évaluation de la SNB 2 a révélé des fragilités significatives dans sa mise en œuvre. L'évaluation de la SNB 2, commandée par l'OFB, indiquait que le bilan de la SNB II était « sévère » et « porteur d'enjeu » pour la SNB III. Les résultats sont les suivants : « *la valeur ajoutée de la SNB II apparaît globalement faible* » pour l'efficacité des politiques publiques de biodiversité. Si « *la gouvernance initiale a permis une dynamique positive lors de l'élaboration de la SNB mais l'impensé de la logique d'action pour la mobilisation de tous les acteurs dans la durée et les faiblesses de son pilotage (manque de portage politique, d'animation, de connexion aux objectifs internationaux, de suivi-évaluation) ont nui à l'atteinte des objectifs de la SNB* ». En outre, « *le processus n'apparaît pas suffisamment déconcentré et décentralisé pour que l'action soit démultipliée* ».

Ainsi, selon l'évaluation de la SNB II, « *la faiblesse de cette stratégie tient beaucoup aux « impensés » stratégiques de sa théorie d'action initiale* ».

Les limites stratégiques du premier volet de la SNB 2030 correspondent ainsi à celles déjà identifiées dans les précédentes stratégies nationales : le premier volet de la SNB ne comprend pas les garanties nécessaires à sa mise en œuvre efficace. En lien avec les recommandations formulées pour la future SNB 3 par le rapport d'évaluation de la SNB 2, la mission retient les recommandations suivantes :

- ◆ la définition d'objectifs stratégiques « globaux pas trop nombreux », centrés sur les principales pressions ;
- ◆ l'intégration aux réflexions et stratégies en cours dans d'autres politiques prioritaires notamment en matière de lutte contre le changement climatique (stratégie nationale bas carbone, plan national d'adaptation au changement climatique) ou de santé-environnement. Lorsque cela est possible, les actions permettant des co-bénéfices climat-biodiversité devront être identifiées et figurer au rang des priorités ;
- ◆ une articulation précise dans le temps des actions, notamment la déclinaison de la stratégie en plans d'actions sur trois ans, comme cela est fait pour la SNAP. **Pour la SNB 3, cela se traduirait en trois plans d'actions opérationnels pour 2023-2025, 2026-2028, 2029-2030 (qui comprendrait la formulation d'une nouvelle stratégie pour la décennie suivante) ;**
- ◆ la définition d'un cadre de rapportage placé au cœur du dispositif. **Si le document de cadrage de la SNB 3 prévoit la formulation d'un tel cadre de rapportage, il n'en précise pas les modalités pratiques de mises en œuvre ;**
- ◆ le respect d'une cohérence interne : **les objectifs affichés par la SNB 3 devront faire l'objet de moyens et d'actions cohérents avec ses objectifs ;**
- ◆ la définition du rôle des différents acteurs vis-à-vis de la SNB 3 et notamment des acteurs nationaux et locaux chargés des politiques de biodiversité, afin que la SNB soit directement mise en œuvre et non un document suivi parallèle à la mise en œuvre des politiques publiques.

- ◆ **la concertation avec les collectivités n'a pas permis d'inclure d'actions des collectivités dans la stratégie alors même que celles-ci joueront un rôle significatif dans l'atteinte des objectifs portés nationalement.** Cependant, la SNB 3 prévoit, notamment en reprenant les objectifs de la SNAP, des dépenses supplémentaires significatives pour les collectivités. Pour rappel, les collectivités représentent déjà une part significative des dépenses en matière de biodiversité (cf. Annexe I). **Enfin, la majorité des mesures de la SNB nécessitent une mise en œuvre articulée au niveau local au regard de la multiplicité des acteurs et des financeurs impliqués, des besoins de coordination en termes de diagnostic et de connaissances et de la construction des nombreux documents stratégiques locaux ayant une incidence sur la biodiversité.**
- ◆ le renforcement de l'interministérialité. L'annonce de stratégies ministérielles sur la biodiversité est une étape en ce sens, reprise par la Première ministre dans son discours de politique générale du 6 juillet 2022²⁰. Cependant la mission a constaté la difficulté au sein de la SNB d'impliquer les acteurs ministériels dont la responsabilité principale n'est pas la politique de biodiversité (ministère de l'agriculture et de l'alimentation, ministère de la recherche, ministères chargés des transports et du logement). L'enjeu est pourtant central au regard de l'ampleur des dépenses ayant une incidence sur la biodiversité qui ne sont pas portés par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et plus généralement la direction générale de l'aménagement du logement et de la nature (DGALN). **La mise en place rapide des plans d'action ministériels et un pilotage interministériel sont ainsi nécessaires.** À ce titre, le nouveau secrétariat général pour la planification écologique (SGPE) devra être en charge non seulement des arbitrages stratégiques et budgétaires mais aussi de l'animation et du suivi de la SNB 2030, en partenariat avec les directions métier. Le SGPE devra aussi faciliter l'information sur les avancées relatives à la SNB, notamment au niveau du grand public.

La mission constate ainsi que les conditions de réussite de la SNB sont énoncées mais pas mises en œuvre au sein du premier volet.

Proposition n° 1 : Mettre en œuvre les mesures permettant de renforcer l'impact de la stratégie nationale pour la biodiversité :

- **hiérarchiser les actions en fonctions de leur impact attendu et des objectifs fixés ;**
- **associer les mesures à des moyens et à des indicateurs de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ;**
- **assurer l'implication des acteurs locaux par la mise en place d'instances locales de suivi et de financement, en lien avec les régions et le cas échéant, en mobilisant les outils existants de contractualisation ;**
- **piloter la mise en œuvre de la SNB au niveau interministériel via le SGPE afin d'assurer la participation de l'ensemble des ministères concernés et la cohérence de l'action de l'État en matière de biodiversité.**

²⁰ [Discours de politique générale du 6 juillet 2022.](#)

2. Les coûts de la mise en œuvre de la SNB sont estimés par la mission à partir des coûts existants, des évaluations conduites dans les rapports passés et des demandes des acteurs visant à les mettre en œuvre

2.1. Récemment, des rapports d'inspection ont estimé les besoins budgétaires supplémentaires en matière de biodiversité et pour les aires protégées

En 2016, un rapport du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) avait chiffré les besoins présents et futurs en matière de biodiversité. Le rapport CGEDD-010447-01 de 2016 du CGEDD a ainsi estimé l'ensemble des besoins en termes de politiques de biodiversité. Ce rapport constitue depuis une référence reprise dans les documents administratifs ou les autres rapports ayant porté sur la politique de biodiversité s'agissant de l'estimation des besoins complémentaires. C'est notamment le cas du rapport des parlementaires Richard et Jerretie sur les besoins en financement des agences de l'eau²¹.

Le rapport du CGEDD de 2016 s'est appuyé sur différentes méthodes afin de chiffrer les besoins en termes de politiques de la biodiversité :

- ◆ s'agissant des milieux aquatiques, il s'est appuyé sur les SDAGE, et les documents stratégiques des agences de l'eau ;
- ◆ en matière de biodiversité terrestre :
 - s'agissant des plans nationaux d'action²², hormis les plus significatifs (loup, lynx, ours et grand hamster), les coûts sont estimés entre 50 et 100 000 €/an mais les besoins plutôt entre 150 et 200 000 € par PNA « nouvelle formule » ;
 - concernant les espèces exotiques envahissantes, le rapport estime, sans préciser la méthode, les besoins à 8 M€ par an augmente de 0,5 M€ au niveau national afin d'assurer l'animation de la stratégie nationale ;
- ◆ s'agissant de la police de l'environnement : « la recommandation de la mission ne peut être que de se donner la capacité d'évaluer les moyens nécessaires à l'exercice d'une police efficace ». En l'absence d'un diagnostic précis, la mission recommande « de ne pas réduire la dotation actuelle » ;
- ◆ concernant les connaissances en matière de biodiversité :
 - s'agissant des systèmes d'informations, le rapport s'était appuyé sur l'exemple de l'outil Silene en PACA, considérant un coût moyen à 400 k€ par région, soit 5 M€ au niveau national pour assurer le bon niveau des connaissances ;
 - s'agissant des connaissances, la DEB avait à date commandé une étude au musée d'histoire naturelle sur les besoins en termes de connaissance qui concluait à des besoins annuels de 8,4 M€, le rapport retenant un « ordre de grandeur de 8 M€ supplémentaires ». En outre, s'agissant de la cartographie des habitats, la mission s'était appuyée sur l'estimation de la DEB ;
- ◆ s'agissant des aires protégées :

²¹ Comité pour l'économie verte, Groupe de travail « Redevances des agences de l'eau et atteintes à la biodiversité », Rapports des présidents du groupe de travail, Alain Richard et Christophe Jerretie, parlementaires, 2021.

²² Les plans nationaux d'actions (PNA) sont des outils stratégiques opérationnels qui visent à assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées ou faisant l'objet d'un intérêt particulier.

Annexe IV

- pour les espaces naturels, le rapport raisonne par un coût par hectare par rapports au coût des aires protégées existantes. En outre, le rapport indique avoir constaté, à l'appui des entretiens avec les acteurs du secteur, un manque de moyen au niveau régional qui le conduit à majorer de « 2,5 M€ le montant des réserves naturelles nationales afin de prendre en compte les remarques formulées sur les moyens jugés trop limités » ;
- pour le réseau Natura 2000, le document s'appuie sur le rapport de la DEB adressé à la Commission européenne qui avait effectué un chiffrage des mesures ;
- pour les parcs naturels régionaux, les besoins sont calculés en fonction du nombre de PNR à créer par rapport au coût moyen par hectare des PNR existants ;
- pour les parcs naturels marins, la mission s'est appuyée sur les estimations de l'agence des aires marines protégées ;
- ◆ s'agissant de la trame verte et bleue, le rapport s'appuie sur une solution qu'elle qualifie de très incertaine, à savoir le calcul du coût moyen annuel en Île-de-France extrapolé aux autres régions et compare ses résultats à l'estimation commandée à l'une des régions métropolitaines ;
- ◆ s'agissant de la mise en œuvre de la directive cadre stratégie sur les milieux marins, le rapport du CGEDD de 2016 s'est appuyé sur les estimations de la DEB ;
- ◆ s'agissant des besoins des agences de l'eau, à partir des besoins exprimés par les agences et de l'analyse de l'évolution de leurs ressources à un niveau macro.

Les besoins complémentaires totaux estimés par le rapport du CGEDD sont de 200 M€ supplémentaires en faveur de la biodiversité (cf. tableau 3), en plus des 194 M€ déjà mis en œuvre à l'échelle du programme 113.

Cette première estimation a permis de dégager une vision d'ensemble pour la première fois tant sur les actions mises en œuvre que sur les besoins estimés des acteurs. Ces besoins ont été hiérarchisés par le CGEDD en 2016 suivant (1) la force des engagements pris (obligations et réglementations communautaires en premier lieu) et (2) les niveaux d'ambition appliqués au niveau national.

Les hausses de dépenses constatées au niveau de l'État et de ses opérateurs depuis 2016 (cf. Annexe I) restent inférieures aux besoins recensés dans le rapport du CGEDD. Le programme 113 a ainsi connu une hausse de moins de 100 M€ entre 2018 et 2021. Le plan de relance a représenté un soutien ponctuel exceptionnel aux politiques de biodiversité de 152 M€ en 2021 et 2022. En effet depuis 2018, les hausses de dépenses constatées au niveau de l'État et de ses opérateurs sont en effet restées inférieures aux besoins estimés par ce précédent rapport. Ce dernier estimait les besoins supplémentaires pour l'État et ses opérateurs à horizon 2020 à :

- ◆ 15 M€ par an pour la gestion des espèces ;
- ◆ 28 M€ par an au titre des connaissances ;
- ◆ 90 M€ par an au titre des aires protégées (y compris les zones Natura 2000, les parcs marins et les PNR).

Ces évaluations ne prenaient pas en compte les besoins en matière de biodiversité aquatique.

Annexe IV

Tableau 3 : Estimation des besoins financiers annuels par le rapport du CGEDD 010447-01 (juillet 2016)

Actions	Moyens actuels P113 (national)	Besoins nouveaux (national)	Moyens actuels (territorial)	Besoins nouveaux (territorial)
Connaissances des milieux terrestres	15,1	12,0	5,4	5,0
Connaissances des milieux marins	4,0	5,5	1,8	5,5
Gestion des espèces	11,8	3,0	0,8	12,0
Aires protégées terrestres	65,9	6,0	17,6	32,5
Aires protégées marines	-	8,5	-	-
Directive cadre sur les milieux marins	-	2,0	-	6,5
Natura 2000 terrestres	1,5	4,5	29,5	8,5
Natura 2000 marins	0,3	7,5	-	-
Trame verte et bleue	3,0	-	1,8	50 à 90
PNR	0,7	-	7,9	22,5
Gestion et animation	2,0	-	-	10,0
Eau	8,5	-	5,1	-
Milieux marins	6,0	-	-	-
Forêts	3,9	-	-	-
Total	122,7	49,0	69,9	152,5

Source : Rapport CGEDD 0104470-01.

Le comité pour l'économie verte, dans son avis du 25 janvier 2022²³, signale des limites aux estimations produites par le rapport du CGEDD de 2016, pointant notamment l'intérêt d'associer les besoins identifiés à des actions précises et susceptibles d'être mises en œuvre.

En 2022, le rapport IGF-CGEDD sur le financement de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) a mis en œuvre sa propre méthodologie de chiffrage²⁴. La méthodologie utilisée repose sur la construction d'un abaque de coûts complets réalisé par le pôle Sciences des données de l'IGF à partir de la réunion d'un groupe d'experts pour exprimer précisément par ha les coûts en investissement et en gestion des espaces naturels protégés, en fonction du niveau de protection et des écosystèmes. Ce rapport permet d'estimer les coûts de l'objectif de 10 % de protection forte en suivant plusieurs scénarios et différents écosystèmes, en fonction des coûts d'acquisition et des coûts de gestion des aires protégées (cf. 4.2.1).

Au niveau mondial, les coûts supplémentaires de réalisation des vingt objectifs d'Aïchi sur la période 2010-2020 (objectifs non atteints²⁵) étaient estimés entre 150 et 440 Md\$ par an²⁶. Plus récemment, le besoin de financement en matière de biodiversité a été estimé à 598-824 Md\$ par an²⁷.

²³ [Comité pour l'économie verte, avis du 25 janvier 2022.](#)

²⁴ IGF et CGEDD, *Moyens des aires protégées*, rapport n°2021-M-03603, 2022.

²⁵ Les objectifs d'Aïchi n'ont pas été atteints selon le *Global Biodiversity Outlook 5* de 2020.

²⁶ IPBES, 2021.

²⁷ Paulson Institute, *Closing the global biodiversity financing gap* (2020).

2.2. La mission propose de structurer les politiques en lien avec la biodiversité autour de neuf objectifs de politiques publiques et 36 actions pour les atteindre

La mission a procédé au chiffrage des mesures suivant les principaux objectifs posés en matière de biodiversité. La mission a considéré séparément les mesures relatives au support de ces politiques publiques à savoir les mesures liées à la gouvernance, à la mise en œuvre des polices administratives et les mesures liées à la connaissance, l'éducation, et la diffusion de l'information relatives à la biodiversité.

La mission n'a pas chiffré les 217 actions identifiées au sein de la SNB :

- ◆ une partie des mesures ne nécessite pas d'engagements financiers supplémentaires : les crédits sont déjà mis en œuvre, les mesures ne sont pas de nature financière ;
- ◆ une partie des mesures n'est pas chiffrable car trop générale ou imprécise ou couvrant des engagements multiples.

La mission a opéré un travail de hiérarchisation des mesures portées par la SNB. Elle a pour ce faire retenu les critères suivants :

- ◆ le lien entre la mesure et le respect des engagements internationaux et européens pris par la France. À ce titre, la mission s'est également attachée à retenir des mesures permettant des co-bénéfices climat-biodiversité ;
- ◆ l'efficacité et le caractère opérationnel de la mesure, malgré l'absence d'indicateurs. Par construction, la SNB propose des mesures qui relèvent essentiellement d'interventions de l'État et de ses opérateurs.

Parmi les actions que la mission a chiffrées, certaines priorités ont été identifiées et ont fait l'objet d'un travail plus attentif de la mission. Ces priorités ont été identifiées par la mission en lien avec les administrations concernées chargées de la mise en œuvre de la SNB, en particulier la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) et l'office français de la biodiversité (OFB). Les critères retenus pour hiérarchiser les mesures retenues sont l'impact attendu, l'opérationnalité des mesures et la capacité des acteurs à les mettre en œuvre ainsi que la qualité des informations relatives au chiffrage disponible.

La DEB avait identifié, sur les 216 actions pour lesquelles la direction a donné un niveau de priorité, 42 actions de priorité secondaire, 143 actions prioritaires, et 10 mesures phares. En outre, 21 actions de la SNB n'avaient pas été chiffrées dans les demandes budgétaires transmises lors des conférences budgétaires, mais sont tout de même considérées comme prioritaires par la DEB. L'OFB a identifié 100 actions pouvant la concerner, en a identifié 32 de priorité 5/5, 30 de niveau 4/5, et 33 de niveau 3/5 (4 actions sont cotées 1 et 2/5). À partir de ces travaux et de l'analyse de la qualité des chiffrages proposés, la mission a identifié 70 actions prioritaires, puis, d'une part a regroupé certaines actions et d'autre part, n'a pas retenu dans le scénario « socle », les mesures prioritaires dont l'incidence semblait moindre.

Le chiffrage proposé sur la mission est concentré sur les besoins de l'État. Les associations de collectivités et collectivités rencontrées par la mission n'ont pas été en mesure d'estimer leurs besoins pour la mise en œuvre des politiques de biodiversité. Cependant, une partie des mesures de l'Etat appelle des cofinancements ou des financements de la part des collectivités et sont identifiés par la mission : il en va en particulier ainsi des mesures relatives aux aires protégées, pour lesquelles un besoin d'environ 240 M€ est identifié par la mission à la suite du rapport « Moyens des aires protégées ».

Au total, 9 objectifs ont été retenus par la mission pour structurer les mesures de la SNB et l'action favorable à la biodiversité, au regard des engagements de la France et des domaines prioritaires en matière de biodiversité :

Annexe IV

- ◆ les objectifs visant à faire évoluer les politiques publiques ayant un effet direct sur la biodiversité mais dont l'objectif principal n'est pas nécessairement la biodiversité. **Ces mesures s'inscrivent dans l'interministérialité :**
 - la transition de l'agriculture et de la pêche ;
 - la lutte contre l'artificialisation des sols ;
 - le bon état écologique des masses d'eau ;
 - la gestion durable de la forêt ;
- ◆ les objectifs des politiques de biodiversité, c'est-à-dire les politiques publiques dont le but principal est d'améliorer l'état de la biodiversité. **Ces mesures ont vocation à être portées par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) :**
 - la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) ;
 - la bonne gestion des espèces (lutte contre les espèces envahissantes et préservation des espèces protégées) ;
 - la contribution à la restauration écologique ;
 - la protection du milieu marin ;
 - les mesures de connaissance, de mobilisation, et de police environnementale autour de la biodiversité.

Au total, 36 actions pour atteindre ces neuf objectifs sont retenues dans le cadre du scénario proposé par la mission. Parmi les 217 actions de la SNB et les mesures favorables à la biodiversité dans son ensemble, la mission a identifié 36 mesures prioritaires nécessitant des moyens supplémentaires, sur lesquelles elle a concentré le travail de chiffrage et qu'elle a articulées avec ces différents objectifs (cf. tableau 4).

Tableau 4 : Classement et mesures prioritaires retenues par la mission

Type	Objectif prioritaire SNB	Actions associées
Politiques publiques en lien direct avec la biodiversité	Transition agroécologique et de pêche	Soutien à la transition de la pêche (politique de pêche commune en particulier)
		Soutien à la transition agricole (politique agricole commune et action du MASA)
	Objectif de "zéro artificialisation nette"	Fonds friches
		Fonds sols (ADEME)
		Création d'un référentiel sur l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'attention des collectivités
		Action en faveur de l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC : développements de site expérimentaux, soutien aux acteurs locaux
	Bon état des masses d'eau	Renforcement des agences de l'eau dans le cadre de la SNB
		Soutien de l'OFB aux collectivités d'Outre-Mer pour l'assainissement
	Renouvellement et préservation du milieu forestier	Renforcement de l'action de l'ONF pour la biodiversité (hors aires protégées)
		Prise en compte de la biodiversité au sein du plan de renouvellement forestier de France 2030
Politiques de biodiversité	Mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées	Moyens pour une gestion optimale des aires protégées
		Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)
		Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte
		Soutien à la stratégie d'acquisition du conservatoire du littoral

Annexe IV

Type	Objectif prioritaire SNB	Actions associées
		Création d'un parc national zone humide en protection forte
		Passage en protection forte de tous les récifs coralliens
		Passage des TAAF en protection forte
	Gestion des espèces	Actions spécifiques contre les espèces exotiques envahissantes dans les Outre-Mer
		Renforcement des plans nationaux d'action « grands prédateurs »
		Mise en œuvre du plan d'action nationale contre les espèces exotiques envahissantes et financement d'actions coups de poing
		Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces protégées
	Contribution à la restauration écologique	Actions de renaturation "nature en ville"
		Mise en œuvre du plan d'action de démantèlement des décharges littorales à risque de submersion
		Mise en œuvre du plan « pollinisateurs »
		Renforcement de la trame verte et résorption des points noirs
		Établissement d'un plan d'action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités (OFB)
		Mise en œuvre d'actions de restauration écologiques dans les territoires
	Protection du milieu marin	Mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et des actions des documents stratégiques de façade
		Mise en œuvre du plan de protection des espèces menacées du milieu marin
		Mise en œuvre du plan de protection des récifs coralliens
	Mesures transversales	Renforcement de la police environnementale
		Investissement de l'OFB dans les connaissances sur les sols
		1 000 Services civiques sur le thème de la biodiversité puis 2000 en 2027
		Extension au plan national des atlas de biodiversité communale (ABC)
		Mise en œuvre d'un plan d'impact de communication sur la biodiversité par l'OFB
Renforcement par l'OFB des "territoires engagés pour la nature"		

Source : Mission.

2.3. Le chiffrage de la mission ne prend pas en compte les mesures de portée réglementaire, ne considère que les coûts d'animation pour les mesures de gouvernance, et ne peut anticiper l'ensemble des coûts à venir

2.3.1. La SNB comprend des actions à portée réglementaire qui n'entraînent pas de coûts

23 actions sont principalement des actions juridiques, soit à mettre en œuvre au niveau national, soit à porter aux niveaux européen et international (cf. tableau 5). Parmi ces 23 actions, 9 peuvent être mises en œuvre immédiatement au niveau national :

- ◆ l'encadrement du survol des aires protégées ;
- ◆ l'interdiction de l'emploi de produits phytosanitaires sur et à proximité des prairies aéroportuaires ;
- ◆ appliquer les réformes du droit européen sur la responsabilité dans le cadre des règles relatives aux pollutions ;
- ◆ inciter les documents d'urbanisme à identifier les sites de moindre impact pour l'accueil de nouveaux projets industriels ;
- ◆ dès lors qu'elle sera adoptée, transposer la directive « *Corporate sustainability reporting* » (dite CSRD, cf. Annexe V) ;
- ◆ réguler l'information environnementale en matière de biodiversité et encadrer les allégations environnementales présentées dans la publicité ;
- ◆ encadrer les nuisances liées à la publicité et aux enseignes lumineuses, avec une disposition visant à généraliser les possibilités d'obligation d'extinction nocturne sur l'ensemble du territoire ;
- ◆ renforcer la réglementation et les contrôle sur le transfert d'espèces allochtones dans le cadre professionnel et de loisirs (respectivement en particulier l'aquaculture et les aquariums) ;
- ◆ améliorer les conditions réglementaires d'autorisation, de mise sur le marché et d'étiquetage de la composition des produits commerciaux dont les résidus sont rejetés sous forme de micropolluants dans les eaux urbaines ou ont des impacts sur la biodiversité.

Ces mesures sont complémentaires des crédits budgétaires, de même que les mesures fiscales (annexe III) et les mesures d'incitations économiques (annexe V), mais nécessiteront cependant des contrôles accrus.

Tableau 5 : Mesures réglementaires de la SNB

Détail de l'action	
N°	Renforcer la protection de la biodiversité marine en « haute mer » par l'action diplomatique dans le cadre de la négociation BBNJ
1.2	Soutenir la mise en œuvre du programme SAPBIO de la convention de Barcelone (Programme d'action stratégique Post-2020 pour la conservation de la biodiversité et la gestion durable des ressources naturelles en mer Méditerranée) Veiller à une réglementation environnementale ambitieuse de l'AIFM (Autorité Internationale des Fonds Marins) en matière d'exploitation des ressources minérales des grands fonds marins
1.6	Renforcer la réglementation et les contrôles sur le transfert d'espèces allochtones dans le cadre professionnel (aquaiculture) et de loisir (aquarium)
11.5	Adopter une réglementation européenne ambitieuse sur la lutte contre la déforestation importée Cette mesure est en lien avec la SNDI, et vise notamment à œuvrer, dans les discussions à venir au niveau UE, en faveur d'une adoption rapide d'une réglementation européenne ambitieuse (périmètre, date de référence) et compatible avec les règles de l'OMC sur la déforestation importée suite à la publication de la proposition de la commission européenne du 17 novembre 2021 ;

Annexe IV

Détail de l'action	
N°	
11.6	Encadrement des survols des espaces naturels protégés, en renforçant si nécessaire les réglementations correspondantes ;
15.2	Promotion du mécénat « nature », au profit de la biodiversité : les entreprises bénéficiaires de la réduction d'impôts « mécénat » (238 bis CGI) en donnant à des œuvres ou organismes d'intérêt général éligibles qui concourent à la défense de l'environnement naturel. Il s'agit donc d'assurer la promotion de ce dispositif.
15.5	Dès que possible et avant 2030, la France proposera au niveau international une révision de la norme comptable pour intégrer la comptabilité écologique et le capital naturel dans les comptabilités publiques et privées.
2.5	Le PNSE4 (Plan national santé environnement 4), adopté en avril 2021, prévoit des mesures rappelées ici, notamment : - Améliorer la connaissance sur les parcs de luminaires publics, avec l'élaboration d'une base de données nationale sur l'éclairage public. - L'encadrement des nuisances liées à la publicité et aux enseignes lumineuses pour la santé et l'environnement, avec une disposition visant à généraliser les possibilités d'obligation d'extinction nocturne sur l'ensemble du territoire
3.4	Participer aux travaux communautaires et appliquer les réformes réglementaires sur la responsabilité environnementale
3.3	La mesure vise d'abord à rétablir une relation entre le prix d'un bien et son coût environnemental (exemple des plastiques). - Dans le respect des procédures européennes, améliorer les conditions réglementaires d'autorisations de mise sur le marché et d'étiquetage de la composition de produits commerciaux dont les résidus sont rejetés sous forme de micropolluants dans les eaux urbaines, ou ont des impacts sur la biodiversité
3.1	Étendre à tous les aéroports l'interdiction des phytosanitaires sur les prairies aéroportuaires (mi 2022)
5.1	-œuvrer auprès de la Commission et du Conseil pour que d'ici 2030, l'ensemble des nouveaux accords commerciaux de l'UE entrant en vigueur au niveau européen contiennent des clauses environnementales dans l'ensemble des chapitres des accords de libre-échange, et assurer le caractère effectivement contraignant du chapitre développement durable en soutenant l'approche consistant à en rendre les dispositions opposables devant le mécanisme interétatique de règlement des différends des ALE. Il peut également être envisagé d'introduire des conditionnalités tarifaires ciblées liées à la durabilité des produits, lorsqu'elles s'avèrent pertinentes pour renforcer la contribution de ces accords aux objectifs environnementaux poursuivis par l'UE. Année de lancement : 2022 -œuvrer au Conseil, pour que d'ici 2030, les règlements nouveaux ou révisés pertinents contiennent des mesures miroirs, permettant d'appliquer aux importations certaines normes de production européennes, notamment lorsque c'est nécessaire pour la protection de la biodiversité au niveau mondial, en pleine compatibilité avec les règles de l'OMC. En particulier, l'obligation européenne d'utiliser des dispositifs d'exclusion des tortues pour la pêche des crevettes tropicales (règlement 2019/1241) s'applique également aux crevettes importées. Année de lancement : 2022 - œuvrer pour réviser également les règlements existants afin d'y introduire des mesures miroirs pour la protection de la biodiversité mondiale, en pleine comptabilité avec les règles de l'OMC
6.3	Faire évoluer l'outil des paiements pour services environnementaux (PSE) pour renforcer sa dimension biodiversité et assurer sa pérennité au regard des règles européennes d'encadrement des aides agricoles
6.1	Soutenir la promotion des produits labellisés, dont le label comprend un volet biodiversité avéré dans le cahier des charges, par des études économiques, études de marché et la commande publique, dans le respect des règles de la commande publique (labels ouverts, non discriminatoires, acceptation des labels équivalents à un label nommé).

N°	Détail de l'action
7.4	<p>Améliorer la prise en compte de la biodiversité dans les projets industriels à différentes étapes de leur développement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dès le choix du site d'implantation : inciter les documents d'urbanisme à identifier les sites de moindre impact pour accueillir de nouveaux projets industriels, en s'appuyant sur le concept de « sites clefs en main » développé par le MEFR avec l'appui du MTE ; • au travers de l'étude d'impact, anticiper dès la conception du projet les mesures de réduction des impacts et de compensation sur les sites choisis, pour tous les pans de la biodiversité et pour tous types de projet (ex. : impact sur la faune de rejets d'eau chaude dans une rivière, impact des rejets dans l'air éventuellement, etc.) • favoriser au sein des projets industriels les mesures en faveur de la biodiversité, y compris par l'accompagnement des agences de l'eau lorsque cela correspond à leurs programmes d'intervention
7.2	<p>7.2.1 : Renforcer la transparence sur les impacts des entreprises dans le cadre de leur reporting extra-financier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avec la transposition de la Corporate Sustainability Reporting Directive, actuellement en cours de négociation au Conseil et au Parlement européen, la France disposera d'une réglementation ambitieuse et renforcée (à la fois en termes de contenu de la publication et de champ d'application) sur la transparence des entreprises en matière environnementale, y compris en matière de biodiversité. Cet outil sera essentiel pour piloter la transformation des modèles économiques et l'allocation des ressources financières, qui doivent intégrer systématiquement les enjeux de biodiversité ; - en 2025, fournir un cadre de mesure de la contribution de chaque organisation à la trajectoire de réduction des pressions et inciter à rendre compte de manière transparente de l'atteinte (ou non) des objectifs ciblés à 2030. La France a élaboré une trajectoire compatible avec les limites planétaires de la biodiversité écrite pour les entreprises à 2050 ; - en 2030, la mesure des impacts et dépendances vis-à-vis de la biodiversité et la trajectoire de réduction de ceux-ci sont un axe stratégique incontournable du pilotage d'une entreprise, quels que soient sa taille et son secteur d'activité. <p>7.2.2 : Intégrer la biodiversité dans les choix d'investissement.</p> <ul style="list-style-type: none"> - dès 2022, la France se fixe un échéancier et des objectifs concernant les travaux de la TNFD : => De 2022 à 2024, les institutions financières et entreprises françaises sont invitées à s'intéresser aux travaux de la TNFD visant à harmoniser les standards de reporting - s'agissant des impacts et risques relatifs à la biodiversité, puis à appliquer les recommandations de la TNFD en bonne articulation avec les obligations de reporting liées à d'autres textes par exemple la taxonomie européenne - une fois les recommandations de la TNFD publiées en 2023, les institutions financières françaises seront incitées à aligner leur reporting sur ces recommandations, notamment dans le cadre des obligations de l'article 29 de la loi énergie-climat et de son décret d'application n° 2021-663. <p>=> la France porte au niveau européen l'incorporation des recommandations de la TNFD dans le corpus réglementaire européen d'ici 2030, comme cela a été le cas pour le climat avec la TCFD.</p> <ul style="list-style-type: none"> - promotion par la France de critères « biodiversité » dans la taxonomie européenne
7.1	<p>Dans certains secteurs stratégiques, il s'agit de développer des labels/normes dédiés(e)s à la biodiversité (2023-2027) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Intégrer des considérations relatives à la biodiversité dans les labels touristiques existants (la clé verte ; écolabels, etc.). - Déploiement du label « aéroBio » créé en 2021 dédié à la bonne gestion des prairies aéroporcuaires <p>Il s'agit enfin de promouvoir certaines certifications privées, dès lors que la prise en compte des enjeux de biodiversité est attestée. Cela pourrait concerner les certifications forestières PEFC et FSC</p>

Annexe IV

N°	Détail de l'action
	<p>La mesure vise à mieux intégrer la prise en compte de la biodiversité dans les labels existants sous réserve de respecter un cahier des charges en matière de respect de la nature (espaces protégés mais aussi nature ordinaire, fonctions écosystémiques). Il s'agit d'éviter les démarches de green washing ou d'abus d'utilisation de l'image d'une nature préservée dans la promotion des territoires que ce soit par des opérateurs privés ou publics. Inciter à la création ou au renforcement de la dimension biodiversité dans les labels ou normes existants dans différents secteurs économiques : tourisme, agriculture, forêt, alimentation, construction, à travers :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le recensement des labels/normes existants et leur évaluation au regard de la biodiversité (2023) ; - le développement des critères biodiversité (2023-2024) ; - la promotion de ces critères pour faire évoluer les labels/normes existants (2024) ; <p>Le renforcement de la dimension biodiversité dans les cahiers des charges des labels/normes/appellations concerne tout particulièrement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les labels agricoles et alimentaires ; - la construction ; - les secteurs culturels, sportifs (sports de nature), touristiques <p>Réguler l'information environnementale en matière de biodiversité et notamment encadrer les allégations environnementales dans la publicité (en lien avec l'Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité)</p>
8.5	<p>Soutenir les initiatives « d'accueil de la biodiversité à la maison » : nichoirs, haies, prairie biodiversité naturelles, mares, tas de bois, silhouette anticollision ; soutien aux associations ; guides de bonnes pratiques ; promotion des végétaux locaux pour les zones constructives individuelles (haies de clôtures...), le cas échéant par la réglementation</p>
8.1	<p>Promouvoir les ORE et accroître leur attractivité</p>

Source : Document de cadrage de la SNB 3.

2.3.2. Les actions relatives à la gouvernance et à l'animation de la SNB ne portent pas de coûts en elles-mêmes, mais l'animation territoriale de la SNB nécessite au minimum de renforcer les DREAL

Au total, 48 actions de la SNB concernent la gouvernance des politiques de la biodiversité. Ces mesures peuvent avoir une incidence financière et nécessiter des moyens supplémentaires, mais n'exigent pas de chiffrage individuel par la mission. La mise en œuvre de l'ensemble de ces mesures nécessite notamment un accroissement des moyens de l'OFB afin de lui permettre de jouer efficacement son rôle d'animation des politiques de biodiversité. À titre d'exemples, l'OFB estime que les actions des mesures 8.4, liée au réseau associatif, et 9.2, liée à un annuaire des formations touchant à la biodiversité, nécessitent le renforcement de ses moyens humains afin d'assurer la mise en œuvre et la coordination de ces dispositifs. La mission ne propose cependant pas de chiffrage individuel pour ces mesures afin également d'éviter les doublons avec les besoins financiers globaux identifiés dans la partie 3 de la présente annexe.

Ces mesures de gouvernance ne présentent pas de coûts en elles-mêmes, la proposition n°1 de la présente annexe traitant de l'organisation nécessaire pour assurer le suivi de la SNB.

La mission recommande néanmoins le renfort des DDT et des DREAL par des ETP consacrés aux enjeux de biodiversité et de mise en œuvre de la SNB, au regard de la baisse récente et significative de leurs effectifs, inverse à la montée en puissance de ces enjeux (cf. annexe I). En effet, au regard du nombre d'actions et programmes à mettre en œuvre et de l'état actuel de l'organisation des services déconcentrés de l'État, la mission recommande l'affectation d'1 ETP supplémentaire par DREAL afin de coordonner et décliner la SNB au plan régional, ce qui représente 13 ETP en métropole, qui pourraient être utilement complétés par 5 ETP dans les départements et régions d'Outre-mer. L'emploi de 30 ETP dans les DDT pourrait également se justifier au regard des enveloppes susceptibles d'être territorialisées proposées par la mission (de 150 M€ en 2023 à 288 M€) en 2027.

Cette hausse proposée de 48 ETP représente 6,7 % des ETP déconcentrés en charge de la biodiversité en 2020 (709 ETP) et compense la baisse des effectifs constatée depuis 2016 dans les administrations déconcentrées (-47), alors même que les besoins sont en hausse à la fois dans l'animation des politiques publiques en matière de biodiversité (contractualisations avec les collectivités), dans le contrôle de légalité (objectif de zéro artificialisation nette), et s'agissant du suivi des moyens à mettre en œuvre. **Ces besoins se justifient également par la nature des politiques de biodiversité, qui nécessitent en premier lieu un travail d'animation, de prévention, et de contrôle,** au regard de l'objectif prioritaire de préserver et de ne pas détruire la nature, plus efficace et moins coûteux (cf. Annexe VI).

Cette proposition est justifiée par :

- ◆ la faiblesse des ressources actuelles dans les services déconcentrés de l'État pour l'action favorable à la biodiversité (cf. Annexe I) ;
- ◆ la nécessité de territorialiser la SNB au regard de ces actions et de ses vecteurs de financement pour une part significative des moyens à mettre en œuvre (cf. Annexe V) ;
- ◆ les résultats des évaluations des précédentes stratégies qui pointent le manque de suivi des mesures prévues une fois celles-ci annoncées en raison des déficits de la gouvernance nationale (absence d'indicateurs et de suivi) mais également des difficultés d'animation locale rencontrées ;
- ◆ la nature des politiques de biodiversité qui nécessitent un travail d'accompagnement des acteurs, d'animation, de suivi appuyé par des ressources humaines.

Annexe IV

Cette proposition s'additionne aux actions de la SNB pour lesquelles le chiffrage inclut les moyens humains (polices environnementales, gestion des aires protégées, mise en œuvre des ABC de la biodiversité).

Proposition n° 2 : Doter chaque DREAL et les services de l'État en Outre-mer d'au moins un ETP et créer 30 ETP dans les DDT dont le rôle serait d'assurer l'animation territoriale de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Tableau 6 : Mesures ayant trait à la gouvernance des politiques de biodiversité en France

Mesure	N°	Actions
Mieux gérer les espèces exotiques envahissantes et valoriser les espèces locales	1.6	Renforcer les avis scientifiques sur la politique forestière par la création d'une commission scientifique, habilitée à émettre des avis sur les essences d'avenir mais également sur l'adaptation des pratiques au changement climatique
Créer des moments d'animation réguliers sur la biodiversité et d'autres politiques sectorielles	11.7	Organisation régulière (par exemple tous les deux ans) d'événements nationaux sur la biodiversité et d'autres domaines de politiques publiques (exemples : agriculture, tourisme, transports, énergie...), déclinant au niveau national le cadre mondial de la biodiversité (2022), avec un volet outre-mer Événements débouchant notamment sur le renforcement de la biodiversité dans le conseil aux acteurs économiques, sur la montée en compétences dans ces domaines
Etablissement, par chaque pôle ministériel, de stratégies ou feuilles de route sur la biodiversité	12.1	Rédaction de feuilles de route pour chaque pôle ministériel et présentation des feuilles de route en conseil de défense écologique Renforcement du rôle des HFDD (Hauts fonctionnaires du développement durable) en matière de biodiversité
Mettre en place conjointement entre l'État et les exécutifs régionaux, avec l'appui de leur association nationale, une concertation permanente pour garantir la synergie entre la SNB et les SRB (stratégies régionales biodiversité)	12.2	Les collectivités régionales sont par la loi désignées cheffes de file des politiques relatives à la biodiversité. La réussite de la SNB appelle une collaboration étroite entre l'État et ces collectivités, dans le respect des compétences de chacun. L'État proposera aux exécutifs régionaux de convenir d'une organisation partenariale pérenne pour la mise en œuvre de la SNB, en cohérence avec les enjeux de chaque région, en particulier portés par la stratégie régionale de la biodiversité (SRB). Cette collaboration pourra s'appuyer sur un groupe permanent Régions de France/État sur la biodiversité. Sur le terrain, les CRB et les ARB seront sollicités pour veiller à la bonne articulation entre la SNB et les SRB (stratégies régionales de la biodiversité). - Création d'un groupe permanent Régions de France/État sur la biodiversité - Suivi, via les CRB et les ARB, de la bonne articulation entre la SNB et les SRB
		Une conférence annuelle ou bi annuelle de l'État et des collectivités sur les politiques de biodiversité. Une conférence annuelle spécifique avec les collectivités d'outre-mer et l'État (y compris Pacifique).

Mesure	N°	Actions
Adopter un ensemble d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation de chacun des niveaux de la SNB	13.1	<p>Cette mesure vise à doter chaque mesure de la SNB de repères chiffrés permettant le débat et l'appréciation du degré d'avancement. Les axes, objectifs et mesures seront dotés de cibles qualitatives (ex : réorganisation terminée) ou quantitative (données chiffrées) explicitant les moyens mobilisés et les résultats de l'action, et éventuellement les impacts transformateurs sur la société et la biodiversité. Une trajectoire sera précisée, et un jeu d'indicateurs spécifiques associé. Ces jeux comprendront :</p> <ul style="list-style-type: none"> - des indicateurs d'impacts, permettant de suivre la trajectoire vers les cibles fixées par la SNB, en cohérence avec les cibles du cadre mondial et de la stratégie de l'UE ; - des indicateurs de résultats, permettant d'apprécier, en appui à une démarche d'évaluation des politiques publiques, le caractère transformateur des objectifs et mesures de la SNB ; - des indicateurs de moyens, permettant de mesurer leur mobilisation effective par les acteurs en responsabilité. <p>L'ONB, animé par l'OFB, sera chargé de produire des indicateurs de contexte permettant de qualifier l'état de la société et de la biodiversité sur le périmètre de chaque mesure (ex : statistiques et cartographies sur les aires protégées). Avec son appui, le MTE sera missionné pour achever la mise en place du cadre d'évaluation avec l'appui des responsables des mesures, avant fin 2022 dans une version provisoire, mais complète, et poursuivra ses travaux sur les sujets nécessitant amélioration. L'ensemble des objectifs, cibles, trajectoires et indicateurs définitifs seront mis à disposition de tous dans des formats adaptés aux différents publics, en 2023, puis actualisés régulièrement jusqu'en 2030. Ces résultats constitueront le socle des contributions de la France aux travaux de suivi-évaluation des stratégies européenne (SBUE) et internationale (CDB). Un accent sera mis sur le côté communicant des indicateurs.</p>
Adosser le dispositif de suivi-évaluation à la mise en responsabilité des acteurs légitimes pour agir, dans le cadre de la gouvernance de la SNB	13.2	<p>La mesure organise les mises en responsabilité pour la mise en œuvre de la SNB. En 2022, chaque mesure sera affectée à des responsables au titre de leurs compétences (ex : périmètre ministériel) ou de leur légitimité (ex : expertise reconnue), ainsi que de leur capacité à agir (politique, juridique, financière, opérationnelle...).</p> <p>Chaque responsable élaborera et actualisera sur la base des résultats d'évaluation un document précisant les moyens (politiques, organisationnels, humains et financiers, juridiques, opérationnels, etc.) qu'il entend mobiliser sur la durée de la SNB pour mettre en œuvre les mesures dont il sera le pilote, ainsi que les indicateurs permettant d'en assurer le suivi et d'en mesurer les résultats ; ce document sera annexé à la SNB en 2023.</p> <p>Tout acteur qui souhaitera s'engager volontairement au titre de la SNB produira un document public similaire, sur la base de ses propres objectifs explicites.</p>
Garantir aux citoyens et aux acteurs un accès transparent aux résultats du suivi-évaluation	13.3	<p>À partir de 2023 et sur la durée de la SNB, des bilans annuels seront réalisés. Les résultats et indicateurs seront publiés. Des rendez-vous périodiques médiatisés seront organisés autour des résultats obtenus au niveau national et au niveau territorial, lors de la journée mondiale de la biodiversité notamment. Des restitutions seront assurées devant les instances, consultatives, notamment : CNB, CESE, CNTE, CNPN, CNML...</p>
Clarifier et adapter les modalités de mise en œuvre des financements dédiés à la biodiversité	14.2	<p>À partir des besoins identifiés :</p> <p>'Articuler la préparation des XII^{èmes} programmes des agences de l'eau, 2025-2030 avec les objectifs de la SNB.</p> <p>Les budgets relevant de l'État et de ses opérateurs correspondant à la mise en œuvre de la stratégie nationale seront retracés selon une trajectoire pluriannuelle dans la prochaine loi de programmation des finances publiques.</p>

Annexe IV

Mesure	N°	Actions
		<p>Un dialogue avec les collectivités sera engagé pour estimer les ressources mobilisables par les collectivités territoriales pour la mise en œuvre des mesures de la SNB sera réalisée ; les travaux sur les financements doivent permettre d'objectiver les effets de la stratégie et des objectifs sur les coûts pour les collectivités</p> <p>Un effort particulier sera, par ailleurs, consacré à la mobilisation de fonds européens par l'État, ses opérateurs et les collectivités territoriales.</p>
<p>Elaborer et appliquer un plan de réduction permettant d'aller vers la suppression des dépenses publiques dommageables à la biodiversité</p>	<p>14.3</p>	<p>Établir un diagnostic des dépenses publiques, y compris fiscales, susceptibles d'être dommageables à la biodiversité (dépenses budgétaires, fiscales et autres aides publiques, en s'appuyant sur le cadre déjà défini pour la politique climatique), et des possibilités de résorber leurs impacts ou de les supprimer.</p> <p>Réformer les aides et dépenses publiques dommageables à la biodiversité pour supprimer leurs impacts dommageables ;</p> <p>Élaborer puis mettre en œuvre un plan d'action pluriannuel, hiérarchisé par type de dépenses, assorti de modalités de mise en œuvre progressives</p>
<p>Mobiliser en faveur de la biodiversité les résultats des démarches de budget vert et des nouveaux indicateurs de richesse</p>	<p>14.4</p>	<p>L'État se donne comme objectif de progressivement disposer d'un budget national compatible avec les enjeux et urgences écologiques, notamment en matière de biodiversité.</p> <p>- Renforcer l'identification des dépenses et recettes « biodiversité » dans le budget vert</p>
<p>Déployer progressivement la comptabilité écologique</p>	<p>15.4</p>	<p>Dès 2022, et de manière croissante jusqu'en 2030, l'État initiera et soutiendra le développement d'initiatives incitatives au développement de comptabilités publiques et privées annexes intégrant le patrimoine naturel : partenariats avec les organisations d'entreprises volontaires : EpE, OREE, Act4nature France, coalitions..., la démarche RSE, les représentations syndicales et les professionnels de la comptabilité.</p>
<p>Mobiliser en faveur de la biodiversité les résultats des démarches de budget vert et des nouveaux indicateurs de richesse</p>	<p>14.4</p>	<p>L'État se donne comme objectif de progressivement disposer d'un budget national compatible avec les enjeux et urgences écologiques, notamment en matière de biodiversité.</p> <p>- Proposer aux collectivités un accompagnement visant à élargir la démarche de budget vert à leur propre budget</p>
<p>Mobiliser les financements privés en faveur des activités favorables à la biodiversité</p>	<p>15.1</p>	<p>À compter de 2024 et de l'entrée en vigueur de la taxonomie européenne permettant de qualifier les impacts des activités économiques en matière de biodiversité (et donc des financements de ces dernières) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - organiser et systématiser le reporting et la communication des impacts biodiversité des portefeuilles et produits financiers (en s'appuyant sur les recommandations de la TFND pour faire évoluer la réglementation et la standardisation en la matière) - étudier une évolution des produits d'épargne pour en faciliter la mobilisation au profit de la préservation de la biodiversité
<p>Optimiser l'articulation des financements mis en œuvre à l'échelle régionale</p>	<p>15.5</p>	<p>Promouvoir la mise en place de points d'entrée uniques, communs aux différents financeurs</p> <p>'Application au financement des atlas de la biodiversité communale</p>

Annexe IV

Mesure	N°	Actions
Promouvoir le label bas carbone	15.3	<p>Le label bas carbone, créé en 2018 par le ministère en charge de l'écologie, met en place un cadre innovant et transparent pour permettre le financement de projets locaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'absorption du carbone. Le label bas carbone prévoit une évaluation des impacts et cobénéfices environnementaux ou socioéconomiques. L'article 227 de la loi climat et résilience indique que l'Etat encourage le déploiement de méthodes et de projets pouvant donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label bas carbone en faveur des aires protégées et des acteurs concourant à leur gestion. Des méthodes de certification de projets de réduction d'émissions dans des écosystèmes naturels seront donc rédigées.</p> <p>Pour les méthodes ne concernant pas directement les écosystèmes naturels, il s'agira de relever dans la mesure du possible l'ambition des conditions et cobénéfices exigés en matière de biodiversité pour les projets sous label « bas carbone »</p> <p>Généraliser le déploiement des contrats TVB à l'initiative de certaines Régions, notamment via les SRADDET, et des appels à projets thématiques ou la prise en compte dans les CRTE.</p>
Développer et renforcer l'intégration des trames écologiques dans l'aménagement du territoire	2.1	<p>Suivre et évaluer le niveau de fragmentation, ainsi que les résultats de la restauration, par la promotion de l'indicateur de fragmentation des espaces naturels à différentes échelles territoriales (régionale pour le suivi des schémas régionaux, infrarégionale pour le suivi des actions de restauration des TVB et des CRTE par exemple). Se doter d'ici 2025, d'objectifs chiffrés pour cet indicateur (à l'échelle nationale et par région, pourcentage de progression de la taille effective de maille)</p>
Mobiliser les collectivités pour renforcer la résilience des territoires, en encourageant notamment le recours aux solutions fondées sur la nature	4.1	<p>Renforcer l'implication des aires protégées dans les projets de territoires pilotés par les collectivités.</p>
Assurer l'utilisation durable des ressources génétiques et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation	5.4	<p>Réaliser un bilan de la mise en œuvre du dispositif d'accès aux ressources génétiques et du système de partage des avantages après 10 ans de mise en œuvre, pour améliorer le dispositif</p>
Garantir la contribution du référentiel HVE à l'agroécologie et à la préservation de la biodiversité	6.2	<p>Faire évoluer le référentiel, notamment en fonction des résultats de l'étude et des échanges dans le cadre des groupes de travail, afin de garantir son ambition en la matière tout en les confrontant également à une approche plus globale de l'agroécologie. Ces discussions s'appuieront sur le cadre de concertation offert par la Commission Nationale de la Certification Environnementale.</p>
Renforcer la dimension "biodiversité" des labels agricoles, et de la pêche et alimentaires et consolider leurs modèles économiques	6.1	<p>Lancement de groupes de travail au sein de l'INAO afin de favoriser la prise en compte de la protection de la biodiversité dans les cahiers de charges de signes de qualité</p>

Annexe IV

Mesure	N°	Actions
Intégrer les enjeux de biodiversité dans la filière de construction	7.5	<p>À l'instar de l'énergie et plus récemment du carbone, la biodiversité doit devenir un sujet essentiel et un réflexe dans la filière de la construction.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Promouvoir la filière courte et le recyclage des matériaux à l'égal des pratiques ancestrales dans le domaine du patrimoine culturel. - Développer les enseignements et partenariats relatifs à la biodiversité dans les écoles nationales supérieures de l'architecture et de BTP, instituts d'urbanisme, écoles du paysage, ainsi que les écoles d'ingénieurs. - Valoriser les apports de l'archéologie pour réhabiliter des savoir-faire et à retrouver la composition de matériaux anciens résistants et durables - Valoriser les sciences du patrimoine pour valider les protocoles de conservation et de prolongation de l'usage des matériaux
Encourager les expériences de connaissance et les expériences de nature, notamment au travers des sciences participatives	8.3	Veiller à une bonne articulation entre les projets associatifs et les apprentissages scolaires dispensés par les équipes enseignantes
Mieux relier les jeunes à la nature	8.2	Soutien aux associations et réseaux d'éducation au développement durable en veillant à une bonne articulation avec les apprentissages scolaires dispensés par les équipes enseignantes
Prendre en compte la biodiversité dans les pratiques sportives, culturelles et touristiques	8.4	<p>Encourager les fédérations de sports de nature, les fédérations de chasseurs, de pêche... ainsi que les opérateurs culturels et touristiques, à promouvoir des pratiques respectueuses de la nature, à encourager une lecture commune patrimoine culturel/patrimoine naturel, et à jouer un rôle de médiation avec les pratiquants et usagers.</p> <p>La mesure vise à faire que les pratiques sportives, touristiques ou culturelles en pleine nature permettent de mieux connaître l'environnement (espèces et espaces) dans lesquelles elles s'exercent, et que ces pratiques soient davantage respectueuses des équilibres naturels en place.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déploiement de partenariats entre les fédérations sportives, les espaces protégés, l'OFB (les fédérations sportives pouvant jouer un rôle éducatif fort sur la connaissance des écosystèmes et de leur préservation). - Développement des actions éducatives menées avec les fédérations sportives de pleine nature déjà partenaires du MENJS (aviron, canoë-kayak, cyclotourisme, équitation, montagne-escalade, plongée, voile...) pour sensibiliser à la préservation des milieux naturels. - Les fédérations sportives de pleine nature, et fédérations d'activités de plein nature, sont invitées à se doter d'une charte de bonnes pratiques adaptées à leur terrain de jeux - Encadrement des activités sportives, touristiques et culturelles en nature quant à leur impact sur le patrimoine naturel et au respect des zones de protection forte. - Encadrement de l'utilisation de la biodiversité dans les démarches publicitaires de marketing territorial. <p>Le bon fonctionnement des instances de concertation déjà existantes (commissions départementales des sites et paysages, Commissions départementale espaces, sites et itinéraires) sera une condition de mise en œuvre. La bonne implication des fédérations sportives, touristiques ou culturelles sera recherchée.</p>

Annexe IV

Mesure	N°	Actions
		Développer des politiques de développement des publics et de tourisme durables, en prenant en compte l'impact des activités sur la biodiversité (transports, affluence, aménagements, loisirs, etc.). Mise en place à toutes les échelles (nationale, régionale, locale) d'une démarche de qualification de l'identité des territoires français fondés sur la préservation de la nature et traduction dans : - Les offres touristiques ou de sports et loisirs de nature - Les activités culturelles - Les projets de territoires associant les habitants : de type « contrats de territoires »
Reconnaître, valoriser, inciter et rendre compte des engagements volontaires individuels et collectifs	8.1	Développement des coalitions multiacteurs sur quelques enjeux ciblés ou par filière pour définir et se fixer des objectifs/trajets de réduction d'impacts à atteindre en 2030 Finalisation et diffusion d'un annuaire des formations secondaires en ingénierie écologique. Formation des étudiants de l'enseignement supérieur et technique, (tous cursus confondus), aux enjeux, voies et moyens de la transition écologique : mise en œuvre des recommandations du Rapport Jouzel et Abadie dès la rentrée 2023 (« Enseigner la transition ») Intégration de la biodiversité dans la formation des magistrats, hauts fonctionnaires et acteurs de l'État en mer, dès 2023 ; ainsi que dans leurs évaluations.
Intégrer la protection de la nature et la lutte contre le changement climatique et l'adaptation au changement dans les formations initiales et continues	9.2	La mesure vise à intégrer la biodiversité et la lutte contre le changement climatique dans l'ensemble des formations initiales et continues, notamment celle des corps administratifs et techniques de la fonction publique de l'État et des collectivités. - Intégration d'un socle commun de formation sur la biodiversité et la lutte contre le changement climatique dès 2023-2024 dans toutes les formations initiales et continues. Lancement d'un partenariat pluriannuel de l'OFB avec l'Ecole Nationale de la Magistrature, l'INSP, l'INET sur les questions de formations Prise en compte de la biodiversité dans la formation théorique et pratique des agriculteurs (orientations du plan « Enseigner autrement ») et dans toutes les formations en lien direct ou indirect avec la biodiversité (ex : tourisme, restauration, ingénierie) Renforcement de l'intégration de la biodiversité dans les formations dispensées dans le cadre de l'enseignement public et privé sous contrat. Renforcement de l'offre de formation continue biodiversité/climat/ une seule santé pour tous les fonctionnaires et élus. Développement dès 2022 d'une campagne pluriannuelle de sensibilisation aux métiers de la biodiversité
Promouvoir les métiers de la biodiversité (génie écologique, écologue, juriste, finance, gestionnaire aires protégées, agriculteurs...)	9.3	Promotion des parcours « environnement » déployés au sein des Armées
Renforcer la formation des élèves (école, collège, lycée) à la	9.1	Développement d'une offre de formation identifiable auprès de tous les enseignants les établissements d'enseignement général et professionnel et en particulier ceux directement concernés par les enjeux de biodiversité (ex : mise en œuvre du plan enseigner à produire autrement dans les établissements enseignement agricole, lycée maritime...).

Annexe IV

Mesure	N°	Actions
préservation de la biodiversité incluant la connexion à la nature		<p>En ce qui concerne l'Éducation nationale : poursuite de la mise en œuvre de la politique d'éducation au développement durable par le ministère de l'Éducation nationale, notamment de la réforme des programmes de 2019 (lycées) et 2020 (écoles, collèges) et poursuite de l'évolution des référentiels des diplômes de la voie professionnelle dans les différentes branches professionnelles ; poursuite de la mise en œuvre de la formation continue des enseignants en matière d'éducation au développement durable et notamment renforcement des formations du plan national de formation et des plans académiques de formation ».</p> <p>La mesure vise à renforcer la formation de tous les enseignants pour une mise en œuvre dans les différentes voies (générale, technologique, professionnelle) et dans les établissements relevant des différents ministères (Éducation nationale, agriculture, défense, écologie, etc.) en s'appuyant sur une entrée terrain forte et une approche pluridisciplinaire de la biodiversité.</p> <p>Mutualisation, valorisation et diffusion de méthodes pédagogiques au contact de la nature</p> <p>Renforcement des parcours de formation initiale des enseignants pour y intégrer davantage les notions de biodiversité et climat).</p>

Source : Document de cadrage de la SNB III.

Tableau 7 : Mesures concernant la mise en place d'outils stratégiques

Mesure	N°	Actions
Accélérer la protection et la restauration des écosystèmes	1.4	<p>1. Renforcer les plans et stratégies dédiés à la préservation des écosystèmes sensibles, notamment ceux jouant un rôle particulier vis-à-vis du carbone : - renforcer le plan national d'action pour la protection des récifs coralliens d'outre-mer (100 % des récifs coralliens protégés d'ici à 2025) ; - renforcer la protection des mangroves par l'élaboration d'un plan d'action dédié ; - adopter un 4e plan d'action pour les milieux humides début 2022 et poursuivre le processus de création d'un parc national dédié aux zones humides ; - poursuivre de la stratégie d'intervention du conservatoire du littoral (1 tiers du littoral sauvage en 2050, jalon 2030) ;</p> <p>- Mettre en conformité les documents de planification avec les objectifs de continuité écologique en commençant par un diagnostic des documents existants puis en engageant une révision des plans et schémas le nécessitant - Accompagner l'évolution des documents de gestion des sites patrimoniaux remarquables (PSMV et PVAP) qui le nécessitent pour renforcer la prise en compte de la biodiversité comme un volet du patrimoine à protéger et à valoriser, notamment par le renforcement de la présence de la nature dans les centres urbains. - Concilier cette mise en conformité avec la politique de préservation du patrimoine. Pour accompagner la prise en compte progressive des enjeux de biodiversité dans l'ensemble des documents d'aménagement des territoires, une méthode d'analyse et de diagnostic sera élaborée à partir de certains cas de figure, en partenariat avec les collectivités régionales ainsi que le bloc local. La mise en œuvre de cette méthode pourra ensuite être généralisée, avec l'appui des ARB, de l'OFB et du CEREMA, et via des appels à manifestation d'intérêt, afin de qualifier précisément d'ici 2024 le niveau de prise en compte des enjeux de biodiversité par chacun des documents. Ces diagnostics seront mis à la disposition de tous. Ces diagnostics, complétés par les apports liés à la réalisation préalable d'atlas de la biodiversité communale (ABC), permettront que les documents qui le nécessitent engagent dès 2024 leur évolution pour intégrer les enjeux de continuité écologique, avec un volet d'identification et de réalisation de la trame verte et bleue, des mesures réglementaires et un plan d'actions opérationnel. Le retour d'expérience de ces diagnostics pourrait conduire d'ici 2026 des propositions de révision des textes législatifs et réglementaires régissant la planification, l'aménagement et l'urbanisme, afin d'y inscrire de manière cohérente à toutes les échelles la mise en conformité avec les enjeux et objectifs de biodiversité identifiés. Cette revue clarifiera l'articulation entre les différentes échelles de planification et de mise en œuvre (subsidiarité ou déclinaison, responsabilités précises).</p>
Renforcer l'intégration des enjeux de biodiversité dans la planification et l'aménagement des territoires	11.1	
Déploiement d'une trame marine et littorale	2.4	<p>Renforcer la prise en compte des continuités écologiques des interfaces terre mer (marais littoraux, lagunes et estuaires, zones proches côtières), notamment dans les documents de planification (SCOT et chapitres individualisés valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ou via la stratégie d'intervention du Conservatoire du littoral ou les outils de gestion (Schémas territoriaux de restauration écologique (STERE), contrats de baie...), en particulier pour la bonne santé des récifs et des mangroves d'outre-mer.</p>
Développer et renforcer l'intégration des trames écologiques dans l'aménagement du territoire	2.1	Établir un plan d'action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités
Lutter contre les pollutions lumineuses et mettre en place une trame noire pour protéger la biodiversité nocturne	2.5	Développer la prise en compte de la trame noire dans les stratégies territoriales : identification des continuités écologiques nocturnes à préserver ; prise en compte dans les documents supports des trames écologiques ; prise en compte dans les projets de territoire comme les chartes de PNR

Annexe IV

Mesure		N°	Actions
Renforcer la lutte contre les pollutions	Généraliser la réalisation d'atlas de la biodiversité communale ou intercommunale en amont de l'établissement des documents d'urbanisme	3.1	En particulier, développer un plan sur les impacts de la pollution de l'air sur la biodiversité. Établir un plan d'action contre les nouvelles pollutions telluriques en milieu marin (produits chimiques ou médicamenteux notamment)
		4.2	Validation d'un nouveau référentiel : les « ABC au carré » (ABCxABC = Agir pour la Biodiv et le Climat grâce à l'atlas de la biodiversité communale/intercommunale).
Mobiliser les collectivités pour renforcer la résilience des territoires, en encourageant notamment le recours aux solutions fondées sur la nature	Protéger la biodiversité des terrains appartenant à l'Etat ou à un établissement public	4.1	Développer une dimension nature dans les projets de territoires (CRTE par exemple) en concertation avec les collectivités.
		4.5	Au-delà d'un certain seuil de dimension, et sous réserve de l'absence d'un document équivalent, chaque établissement public établit une stratégie de préservation de la biodiversité pour le foncier dont il est en charge, en tenant compte d'autres objectifs comme l'accroissement de l'offre de logements collectifs. Cela peut s'opérer au travers des plans de gestion dans les parcs et jardins historiques appartenant à l'État. Continuer et renforcer la prise en compte les enjeux de biodiversité dans les démarches de planification spatiale du développement des énergies renouvelables lorsqu'elles existent
Renforcer la prise en compte des enjeux de protection de la biodiversité dans les projets d'installations de production d'énergie		5.3	Développer les énergies renouvelables selon une logique de sobriété foncière : • En accentuant la planification des projets via les documents d'urbanisme (financement par le MTE, dans chaque région, d'un réseau de conseillers à disposition des collectivités pour les aider dans ce travail) • En favorisant les projets de PV au sol sur terrains dégradés (friches par exemple) : dispositif tarifaire incitatif en cours d'élaboration.
			Le développement des énergies renouvelables permet de lutter contre le réchauffement climatique, lequel conduit à un bouleversement des écosystèmes et constitue un risque majeur pour la biodiversité. Les installations peuvent toutefois induire des impacts sur la biodiversité et l'artificialisation des sols et sont donc encadrées par une réglementation stricte. Les impacts résiduels doivent être limités en favorisant les projets les plus vertueux. D'ici 2025, le cadre stratégique en matière de transition énergétique (loi de programmation, SEFC, PPE) contient des dispositions de protection de la biodiversité qui favorisent les installations les plus vertueuses (concerne également la mesure 10.3)
Promouvoir la diversification des semences, cultures et des races et espèces animales dans un souci de préservation de la biodiversité		6.4	Des objectifs de diversification par petite région agricole pourront être encouragés. La mesure sera suivie au niveau national dans le cadre de l'Observatoire du développement rural (ODR), sous pilotage MTE/MAA, avec l'appui d'experts du sujet. Le suivi régional sera renforcé par les services régionaux de l'État.

Annexe IV

Mesure	N°	Actions
Renforcer la dimension "biodiversité" des labels agricoles, et de la pêche et alimentaires et consolider leurs modèles économiques	6.1	S'agissant des filières de valorisation de la ressource biosourcée, engager une réflexion pour intégrer l'enjeu biodiversité dans les labels existants
Renforcer la résilience des écosystèmes forestiers, préserver la biodiversité et les services rendus par les forêts	6.6	- Assurer un soutien de long terme au renouvellement forestier - Développer les PSE forestiers ainsi que l'éco-conditionnalité la bonification des aides publiques en fonction de critères environnementaux - Publier un plan national d'actions « vieux bois et forêt subnaturelles » Lancer un plan interministériel pour la protection des sols forestiers
Promouvoir les métiers de la biodiversité (génie écologique, écologue, juriste, finance, gestionnaire aires protégées, agriculteurs...)	9.3	Appui aux stratégies régionales de la biodiversité, pour qu'elles intègrent des dispositions en faveur des emplois de la biodiversité, notamment au travers des chartes régionales d'engagement en faveur de la biodiversité.

Source : Document de cadrage de la SNB

2.3.3. Les actions relatives à la formulation et à la mise en œuvre de nouveaux plans stratégiques ne peuvent être que partiellement prises en compte, certains objectifs restant à définir

Au total, 18 actions de la SNB concernent des documents stratégiques et plans, pour lesquels la mission a estimé les seuls coûts liés à la mise en œuvre de la SNB, mais qui peuvent, une fois arrêtés, nécessiter des coûts supplémentaires.

Une partie de ces mesures consiste en la formulation et la complétude de documents stratégiques. Il s'agit du renforcement du plan national d'actions pour la protection des récifs coralliens, de l'élaboration d'un plan d'action pour les mangroves, d'un quatrième plan pour les milieux humides (dont la création d'un parc national pour les zones humides, prise en compte au titre des objectifs de la SNAP), la poursuite de la stratégie d'intervention du conservatoire du littoral (prise en compte au titre des moyens du conservatoire), l'établissement de plans d'actions pour le rétablissement des continuités écologiques, sur les impacts de la pollution de l'air sur la biodiversité, contre les nouvelles pollutions telluriques en milieux marins, pour les « vieux bois et forêts subnaturelles » et pour la protection des sols forestiers, de sauvegarde et d'inventaires des savoirs traditionnels et vernaculaires de la biodiversité. La formulation de ces différents plans devra déterminer leur articulation avec les moyens des politiques de la biodiversité et définir les besoins supplémentaires nécessaires.

Une deuxième série de mesures consistent en l'introduction dans les documents de planification existants des mesures de la SNB. Ces actions ne nécessitent pas de financements *ad hoc* supplémentaires au sens où ces plans et stratégies sont déjà financés. Cependant, la mission ne préjuge pas que le financement existant suffise à assurer l'efficacité de la construction de ces documents et de leur mise en œuvre. Ces actions consistent à mettre en conformité les documents de planification (SRADDET, SCOT, PSMV²⁸ et PVAP²⁹) avec les objectifs de planification écologique, à prendre en compte la trame noire dans les stratégies territoriales, à introduire une dimension nature dans les projets de territoires comme les CRTE³⁰, à l'établissement, par chaque administration et chaque établissement public, d'une stratégie de préservation de la biodiversité pour le foncier dont il est en charge, à l'introduction d'une logique de sobriété foncière dans le développement des énergies renouvelables notamment dans le cadre stratégique en matière de transition énergétique, à veiller à l'adaptation des chartes des PNR aux nouveaux objectifs.

Enfin, trois actions se limitent à rappeler les objectifs et moyens fixés par d'autres documents stratégiques, dont le financement ne relève pas de la SNB. Il s'agit des actions des mesures 6.3. (plan national de mise en œuvre de la PAC), et 11.4 (quatrième plan national santé environnement (PNSE4) et plan national d'adaptation de la France au changement climatique (PNACC)). La SNB ne formule pas de propositions additionnelles à ces dispositifs mais rappelle leur nécessaire articulation avec la protection et la restauration de la biodiversité.

²⁸ Plans de sauvegarde et de mise en valeur, document de planification prévu pour assurer la sauvegarde et la mise en valeur des sites patrimoniaux remarquables.

²⁹ Plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine (PVAP), outil de gestion des sites patrimoniaux remarquables.

³⁰ Contrat de relance et de transition écologique, contrat entre l'Etat, et/ou ses établissements publics, et les collectivités territoriales, qui vise à faciliter la relance économique, la transition écologique et la cohésion des territoires.

Une partie de l'ensemble de ces actions peut être considérée comme prioritaire dans la mise en œuvre, en lien avec les priorités identifiées par la mission (cf. 2.3.) :

- ◆ les plans d'action ministériels en faveur de la biodiversité ;
- ◆ un plan d'action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités (et en accompagnement des politiques de résorption des points noirs lancées dans le cadre des trames vertes et bleues) ;
- ◆ un plan interministériel pour la protection des sols forestiers et la publication d'un plan national d'action « vieux bois et forêts » ;
- ◆ une stratégie nationale pour la protection et la restauration des sols ;

la mise en conformité de l'ensemble des documents de planification avec les objectifs et les règles en matière de biodiversité. **Ces différents leviers stratégiques pourront nécessiter des engagements budgétaires complémentaires, au regard en particulier d'objectifs restant à définir au niveau européen s'agissant de la restauration écologique (cf. 4.2.3.).**

2.4. La mission a pu estimer des ordres de grandeur de coûts de la mise en œuvre de la SNB, sans être en mesure d'expertiser précisément chaque action

La nature de la tâche de chiffrage de la présente mission diffère de celle du CGEDD en 2016 en ce que la mission ne doit pas définir les actions qu'elle est amenée à chiffrer, ces actions étant les mesures prévues par le premier volet de la SNB de mars 2022. Le rapport du CGEDD sur les besoins en termes de biodiversité de 2016 partait des cibles fixées et des politiques existantes et estimaient les moyens nécessaires à partir des mesures existantes. La présente mission s'inscrit davantage en aval, puisque des actions pour atteindre ces cibles sont prédéfinies dans la SNB.

Afin de déterminer les financements annuels nécessaires pour la mise en œuvre de la SNB ainsi que la trajectoire pluriannuelle de financement, la mission a procédé comme suit :

- ◆ les mesures individuelles de la SNB pour lesquelles des financements additionnels aux moyens existants étaient nécessaires ont fait l'objet d'un travail de chiffrage en lien avec les administrations et acteurs chargés de les mettre en œuvre. Plusieurs réunions de travail avec la DEB, les agences de l'eau, et l'OFB ont permis de préciser et de motiver les besoins, la mission ayant également travaillé avec l'Ademe, l'ONF, la DG AMPA, la DHUP, le ministère chargé de la recherche, le SGPI et CDC Biodiversité afin d'approcher les besoins nécessaires. La mission s'est concentrée sur une série d'actions prioritaires pour les administrations et au regard de critères objectifs (cf. 2.2) ;
- ◆ en sus de ces mesures individuelles, **la mission a cherché à estimer les financements nécessaires à l'atteinte des objectifs posés par la SNB auxquels ne sont pas associés d'actions particulières ou qui sont couverts par plusieurs actions.** Cela comprend :
 - **les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP) à partir du rapport IGF-CGEDD 2021 M-036-03 ;**
 - **les moyens publics favorisant la division par deux du rythme d'artificialisation des sols d'ici à 2030 ;**
 - **les moyens publics visant à assurer la transition agricole, quand ceux-ci ont pu être déterminés ;**
 - **les moyens relatifs au financement des actions réalisées par les agences de l'eau et l'office français de la biodiversité, actions nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie nationale pour la biodiversité.**

Encadré 5 : Méthode de chiffrage

La mission s'est appuyée sur les éléments suivants pour estimer les ordres de grandeur des besoins présentés :

- les coûts estimés des actions jugées prioritaires de la SNB, soit en raison de leur impact, soit en raison de leur opérationnalité, et sur la base de la hiérarchisation proposée par les administrations responsables ;
- les coûts pour atteindre les objectifs de la stratégie nationale pour les aires protégées, qui sont inclus dans la SNB, sont estimés à partir des rapports existants ;
- les besoins complémentaires des agences de l'eau en matière de grand cycle de l'eau et de biodiversité ;
- les besoins propres au milieu forestier qui contribue entre autres à la préservation de la biodiversité.

La mission est partie des besoins exprimés par les administrations, passés au tamis des rapports et chiffrages existants. La mission a considéré prioritairement les actions de la SNB mais s'est appuyée sur les rapports existants afin de recenser l'ensemble des besoins de financement en matière de biodiversité d'ici 2030. Elle a utilisé en particulier les rapports 01044701 du CGEDD de 2016 intitulé « Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins », le rapport des parlementaires Richard et Jerretie de 2021 sur le financement de l'eau et de la biodiversité, le rapport de l'IGF et du CGEDD de 2022 consacré aux moyens des aires protégées (IGF-CGEDD, n°2021-M-036-03). La mission s'est également appuyée sur des réunions techniques avec les différents acteurs responsables de la mise en œuvre des politiques de biodiversité afin d'estimer leurs besoins pour la mise en œuvre des actions prévues par la SNB (DEB, OFB, Conservatoire du littoral, Agences de l'Eau et direction du budget).

Les modalités de chiffrage sont présentées suivant une trajectoire pluriannuelle de 2023 à 2027 par action de la SNB. Il est fait l'hypothèse que les moyens actuellement consacrés aux politiques de biodiversité sont maintenus dans le temps à leur niveau de 2022 (hors plan de relance).

Dans un contexte marqué par une forte inflation, les estimations de la mission sont faites en euros courants et ne préjugent pas des hausses de crédits en volume nécessaires à la prise en compte de l'inflation dans les politiques publiques.

3. Le coût brut pour l'État et ses opérateurs estimé par la mission évolue entre 618 M€ en 2023 et 890 M€ supplémentaires d'ici à 2027 soit, au regard des financements déjà prévus, de 174 M€ de besoins non financés en 2023 à 465 M€ en 2027

Les besoins estimés par la mission sont des besoins supplémentaires, reposant sur l'hypothèse d'un maintien des moyens existants sur les objets prioritaires identifiés par la mission (hors plan de relance).

Parmi les actions prioritaires, les besoins de financement nets sont limités en raison de besoins déjà pourvus :

- ◆ **le fonds vert**, tel qu'il est présenté au programme 380 du projet de loi de finances pour 2023 couvre dans son second axe les différents fonds visant à renaturer certains espaces ou concourant à l'objectif de zéro artificialisation nette : fonds friches, fonds nature en ville, action de résorption des décharges littorales, à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros³¹ ;
- ◆ **le programme « France 2030 »** couvre une partie des actions en matière forestière (200 M€ 2023 puis 100 M€/an pour le fonds forêts de l'ADEME). Les développements suivants indiquent cependant qu'il est nécessaire de donner une orientation en matière de biodiversité des actions prévues pour les forêts ;
- ◆ **les besoins des agences de l'eau** en matière de grand cycle de l'eau ont vocation à être financés par les redevances des agences, suivant le principe « l'eau paie l'eau » (cf. annexe V).

Les coûts budgétaires pour mettre en œuvre l'ensemble des mesures de la SNB pour l'État et ses opérateurs représentent un coût supplémentaire d'environ 174 M€ en 2023 et jusqu'à 465 M€ en 2027. Ces besoins sont identifiés au tableau 8.

Tableau 8 : Trajectoires de coût global à horizon 2027

	2023	2024	2025	2026	2027
Total général	618,7	729,8	817,4	868,5	890,1
Financements déjà prévus	330,0	330,0	330,0	330,0	330,0
Financements sous plafond des agences de l'eau	115,0	115,0	115,0	115,0	95,0
Financements à couvrir SNB	173,7	284,8	372,4	423,5	465,1

Source : Mission.

Par rapport aux montants existants consacrés à la biodiversité, recensés à l'annexe I (cf. tableau 9), les moyens supplémentaires représentent des hausses variables suivant les différents objectifs poursuivis.

Le tableau 10 présente les besoins futurs supplémentaires (hors plan de relance) estimés par la mission suivant les mêmes catégories, les recoupements incomplets entre les catégories existantes et les catégories de la SNB ne permettant pas cependant d'estimer une trajectoire directe tirée de la comparaison entre les tableaux 11 et 12.

³¹ Voir par exemple : [Dossier législatif du projet de loi de finances pour 2023](#).

Annexe IV

Tableau 9 : Dépenses en faveur de la biodiversité de l'État par catégorie en M€ (2021)

Catégories	Hors plan de relance	Plan de relance	Total 2021	Répartition
Aires protégées	111,1	25,8	136,9	10,3 %
Protection du milieu marin	30,1	19,3	49,4	3,7 %
Contribution à la restauration écologique	1,4	28,4	29,8	2,2 %
Connaissances	168,0	-	168,0	12,6 %
Gestion des espèces	15,0	-	15,0	1,1 %
International	123,4	-	123,4	9,2 %
Transversal	105,1	-	105,1	7,9 %
Sous-total Politiques de biodiversité	554,1	73,5	627,6	47,0 %
Objectif zéro artificialisation nette	-	214,9	214,9	16,1 %
Transition agroécologique	272,2	29,0	301,2	22,7 %
Bon état des masses d'eau	24,6	14,4	39,0	2,9 %
Transversal	151,4	-	151,4	11,3 %
Sous-total Politiques en lien avec la biodiversité	448,2	258,3	706,5	53,0 %
Total	1 002,3	331,8	1 334,1	100 %

Source : Projets annuels de performance annexés au PLF 2022 ; mission.

Tableau 10 : Besoins supplémentaires par grand objectif estimés par la mission

Catégories	2023	2024	2025	2026	2027
Aires protégées	65,56	114,24	164,72	207,8	250,88
Protection du milieu marin	5,1	6,1	6,1	6,1	4,5
Contribution à la restauration écologique	159,5	210	230,5	231	229
Connaissances	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Gestion des espèces	16,8	18,4	20	24,1	25,7
International	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Transversal	25,38	27,14	27,64	28,14	28,64
Sous-total Politiques de biodiversité	272,34	375,88	448,96	497,14	538,72
Objectif zéro artificialisation nette	109,1	109,4	113,8	113,8	113,8
Transition agroécologique	0	0	0	0	0
Bon état des masses d'eau	130	130	130	130	110
Transversal	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Renouvellement forestier	107,27	114,54	124,6	127,6	127,6
Sous-total Politiques en lien avec la biodiversité	346,37	353,94	368,4	371,4	351,4
Total	618,71	729,82	817,36	868,54	890,12

Source : Mission.

Le détail des montants supplémentaires estimés nécessaires par rapport à l'existant par action considérée comme prioritaire par la mission est indiqué au tableau 11.

Tableau 11 : Coût par action des priorités de la SNB identifiées par la mission

Type	Objectif prioritaire SNB	Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027
	Transition agroécologique et pêche durable	Soutien à la pêche durable (politique de pêche commune en particulier)	-	-	-	-	-
		Soutien à la transition agroécologique (politique agricole commune et actions nationales)	-	-	-	-	-
Politiques publiques en lien direct avec la biodiversité	Objectif de "zéro artificialisation nette"	Pérennisation du fonds friches	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		Création d'un fonds sols (ADEME)	6,0	6,0	12,0	12,0	12,0
		Création d'un référentiel sur l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'attention des collectivités	1,3	1,6	-	-	-
		Action en faveur de l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC : développements de site expérimentaux, soutien aux acteurs locaux	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
		Renforcement des actions des agences de l'eau dans le cadre de la SNB	115,0	115,0	115,0	115,0	95,0
	Bon état des masses d'eau	Soutien de l'OFB aux collectivités d'Outre-Mer pour l'assainissement	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
		Renforcement de l'action de l'ONF en faveur de la biodiversité (hors aires protégées)	7,3	14,5	24,6	27,6	27,6
Total Politiques publiques en lien direct avec la biodiversité	Renouvellement et préservation du milieu forestier	Lancement d'un guichet dédié au renouvellement forestier et prenant en compte les enjeux de biodiversité	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		Moyens pour une gestion optimale des aires protégées	346,4	353,9	368,4	371,4	351,4
		Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)	50,0	80,0	110,0	140,0	170,0
		Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte	5,6	11,2	18,6	18,6	18,6
		Soutien à la stratégie d'acquisition du conservatoire du littoral	1,7	3,4	5,0	6,7	8,4
		Création d'un parc national zone humide en protection forte	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
		Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
		Passage des TAAF en protection forte	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0
		Actions spécifiques contre les espèces exotiques envahissantes dans les Outre-Mer	-	6,4	12,8	19,2	25,6
			Gestion des espèces	5,0	5,0	5,0	5,0
	Renforcement des plans nationaux d'action « grands prédateurs »	Mise en œuvre du plan d'action nationale contre les espèces exotiques envahissantes et financement d'actions coups de poing	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0
			10,2	10,2	10,2	12,7	12,7

Annexe IV

Type	Objectif prioritaire SNB	Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027
		Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces protégées	0,6	1,2	1,8	2,4	3,0
		Actions de renaturation "nature en ville"	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
		Mise en œuvre du plan d'action de démantèlement des décharges littorales à risque de submersion	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
	Contribution à la restauration écologique	Mise en œuvre du plan « pollinisateurs »	0,5	1,0	1,5	2,0	-
		Renforcement de la trame verte et résorption des points noirs	20,0	40,0	40,0	40,0	40,0
	Protection du milieu marin	Établissement d'un plan d'action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités (OFB)	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
		Mise en œuvre d'actions de restauration écologiques dans les territoires	5,0	35,0	55,0	55,0	55,0
		Mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et des actions des documents stratégiques de façade	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	Mesures transversales	Mise en œuvre du plan de protection des espèces menacées du milieu marin	1,6	1,6	1,6	1,6	-
		Mise en œuvre du plan de protection des récifs coralliens	-	1,0	1,0	1,0	1,0
		Renforcement de la police environnementale	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6
		Investissement de l'OFB dans les connaissances sur les sols	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
		1 000 Services civiques sur le thème de la biodiversité puis 2000 en 2027	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0
		Extension au plan national des atlas de biodiversité communale (ABC)	15,6	16,1	16,1	16,1	16,1
		Mise en œuvre d'un plan d'impact de communication sur la biodiversité par l'OFB	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
		Renforcement par l'OFB des "territoires engagés pour la nature"	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
			272,3	375,9	449,0	497,1	538,7
		Total Politiques de biodiversité	618,7	729,8	817,4	868,5	890,1
		Total général					

Source : Mission. Lecture : en marron, sont indiquées les mesures disposant déjà d'une source de financement identifiée.

Annexe IV

Les mesures les plus dynamiques de la trajectoire sont les suivantes :

- ◆ la croissance des montants en lien avec la mise en œuvre de la SNAP de 66 M€ en 2023 à 251 M€ en 2027 ;
- ◆ les mesures de restauration écologique de 5 M€ à 55 M€ ainsi que les mesures liées à la résorption des points noirs dans le cadre des trames vertes de 20 à 40 M€.

Les besoins spécifiques à l'Outre-mer sont identifiés au tableau 12. Ces besoins se cumulent avec une part des besoins nationaux, dont une partie peut financer des actions en Outre-mer.

Tableau 12 : Besoins fléchés spécifiquement pour l'Outre-Mer (hors ETP OFB)

Objectif prioritaire SNB	Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027
Bon état des masses d'eau	Soutien de l'OFB aux collectivités d'Outre-Mer pour l'assainissement	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Aires protégées	Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0
Aires protégées	Passage des TAAF en protection forte	-	6,4	12,8	19,2	25,6
Gestion des espèces	Actions spécifiques contre les espèces exotiques envahissantes dans les Outre-Mer	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
	Plan de protection des récifs coralliens	-	1,0	1,0	1,0	1,0
Total		25	37,4	48,8	60,2	71,6

Source : Mission.

Enfin, s'agissant des emplois nécessaires (cf. tableau 13), la mission estime des besoins minimums de :

- ◆ 25 (2023) à 47 (2027) ETP pour l'OFB afin de renforcer les moyens de police environnementale, notamment s'agissant de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (en particulier en Outre-mer) et de mettre en œuvre les actions liées aux ABC de la biodiversité ;
- ◆ 13 ETP pour le conservatoire du littoral dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées, dont le plafond d'emplois est stable malgré une évolution à la hausse du foncier à gérer ;
- ◆ 15 ETP pour l'ONF au regard des mesures proposées ;
- ◆ de 48 ETP au plan national (1 par DREAL et département ou région d'Outre-mer et 30 pour les DDT) afin d'assurer l'animation des politiques de biodiversité, ces moyens n'étant pas compris dans l'enveloppe totale de moyens supplémentaires car ils ne sont pas directement lié à une action particulière de la SNB mais à la nécessité de mieux déployer les crédits dans leur ensemble. Pour rappel, l'État central a perdu 260 ETP entre 2018 et 2022 sur l'axe eau et biodiversité (cf. Annexe I).

Tableau 13 : Besoins supplémentaires en ETP identifiés

Porteurs	2023	2024	2025	2026	2027
ETP OFB (coût prévu dans les montants proposés)	25	47	47	47	47
<i>dont police (police, animation locale EEE notamment)</i>	13	26	26	26	26
<i>dont EEE (animation nationale)</i>	3	3	3	3	3
<i>dont ABC (animation locale)</i>	9	18	18	18	18
ETP ONF (coût prévu dans les montants proposés)	15	15	15	15	15
ETP CDL (coût prévu dans les montants proposés)	13	13	13	13	13
Total estimé dans la trajectoire de coûts	53	75	75	75	75
ETP DREAL (coût non prévu dans les montants proposés)	18	18	18	18	18
ETP DDT (coût non prévu dans les montants proposés)	30	30	30	30	30

Source : Mission

Annexe IV

La mission a enfin identifié la nature des besoins financiers finaux par action³² (cf. tableau 14).

Sur les 36 actions identifiées comme prioritaires, 21 correspondent davantage à des besoins de fonctionnement, c'est-à-dire à des besoins de connaissances, d'organisation, d'animation, de gestion et de contrôle afin d'assurer la prise en compte et la préservation de la biodiversité. Ces actions concernent la bonne gestion des aires protégées, la mise en œuvre des plans nationaux d'action, les mesures de police et une part significative du soutien aux outre-mer. Ces besoins représentent des montants plus faibles au regard de la nature des actions qui reposent pour partie sur la capacité d'engagement des acteurs. Les actions ayant un usage final visant à améliorer le fonctionnement des politiques de biodiversité représentent 27 % du total de moyens supplémentaires estimés nécessaires par la mission. **Au cœur des politiques de biodiversité, ces besoins constituent en revanche une part très significative des montants dont la source de financement n'est pas encore identifiée (62 %).** L'absence de source de financement identifiée pour ces actions et la nécessité d'une montée en puissance progressive des capacités des acteurs explique la croissance de la trajectoire proposée, estimée de 112 M € en 2023 à 306 M € en 2027.

9 actions correspondent à des besoins d'intervention ou d'investissement qui visent à transformer l'existant (actions de restauration de la nature, investissement dans les connaissances) et dont les coûts sont significativement supérieurs (69 % du total), mais dont une partie est déjà associée à des vecteurs de financement (30 % des besoins nets). Enfin six actions couvrent un champ large, à l'image des transformations de la PAC et de la PCP qui impliquent le redéploiement de moyens de nature variée.

Tableau 14 : Montants par type de besoin final

Type de besoin final	Nombre d'actions associées	2023	2024	2025	2026	2027	% du total	% du total non financé
Fonctionnement	21	111,8	165,1	216,6	264,8	306,4	27 %	62 %
Investissement/intervention	9	491,6	542,1	568,1	568,1	548,1	69 %	30 %
Mixte	6	15,4	22,6	32,7	35,7	35,7	4 %	8 %

Source : Mission.

Le détail par action de la classification adoptée est présenté au tableau 15.

³² Cette typologie vise la nature de l'action finale et non la nature des crédits pour l'État : une part significative sont des crédits d'intervention de l'État délégués à des acteurs dont la responsabilité est d'animer ou de gérer ces politiques et dont les crédits financent *in fine*, le fonctionnement.

Annexe IV

Tableau 15 : Nature des besoins finaux associés aux actions prioritaires selon la mission

Actions associées	Catégorie
1 000 Services civiques sur le thème de la biodiversité puis 2000 en 2027	Fonctionnement
Action en faveur de l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC : développements de site expérimentaux, soutien aux acteurs locaux	Mixte
Actions de renaturation "nature en ville"	Investissement/in tervention
Actions spécifiques contre les espèces exotiques envahissantes dans les Outre-Mer	Fonctionnement
Création d'un parc national zone humide en protection forte	Fonctionnement
Création d'un référentiel sur l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'attention des collectivités	Fonctionnement
Établissement d'un plan d'action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités (OFB)	Fonctionnement
Extension au plan national des atlas de biodiversité communale (ABC)	Investissement/in tervention
Fonds friches	Investissement/in tervention
Fonds sols (ADEME)	Investissement/in tervention
Investissement de l'OFB dans les connaissances sur les sols	Fonctionnement
Mise en œuvre d'actions de restauration écologiques dans les territoires	Investissement/in tervention
Mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et des actions des documents stratégiques de façade	Mixte
Mise en œuvre du plan « pollinisateurs »	Fonctionnement
Mise en œuvre du plan d'action de démantèlement des décharges littorales à risque de submersion	Investissement/in tervention
Mise en œuvre du plan d'action nationale contre les espèces exotiques envahissantes et financement d'actions coups de poing	Fonctionnement
Mise en œuvre du plan de protection des espèces menacées du milieu marin	Fonctionnement
Mise en œuvre du plan de protection des récifs coralliens	Fonctionnement
Mise en œuvre d'un plan d'impact de communication sur la biodiversité par l'OFB	Fonctionnement
Moyens pour une gestion optimale des aires protégées	Fonctionnement
Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte	Fonctionnement
Passage des TAAF en protection forte	Fonctionnement
Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	Fonctionnement
Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)	Fonctionnement
Prise en compte de la biodiversité au sein du plan de renouvellement forestier de France 2030	Investissement/in tervention
Renforcement de l'action de l'ONF pour la biodiversité (hors aires protégées)	Mixte
Renforcement de la police environnementale	Fonctionnement
Renforcement de la trame verte et résorption des points noirs	Investissement/in tervention
Renforcement des agences de l'eau dans le cadre de la SNB	Investissement/in tervention
Renforcement des plans nationaux d'action « grands prédateurs »	Fonctionnement
Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces protégées	Fonctionnement
Renforcement par l'OFB des "territoires engagés pour la nature"	Fonctionnement
Soutien à la stratégie d'acquisition du conservatoire du littoral	Mixte
Soutien à la transition agricole (politique agricole commune et action du MASA)	Mixte
Soutien à la transition de la pêche (politique de pêche commune en particulier)	Mixte
Soutien de l'OFB aux collectivités d'Outre-Mer pour l'assainissement	Fonctionnement

Source : Mission.

Les coûts pour les collectivités ne sont pas précisément estimés, mais sont significatifs (plusieurs centaines de M€). Plusieurs actions de la SNB nécessiteront l'engagement de moyens de la part des collectivités. À répartition constante des coûts par rapport à l'existant, l'atteinte du niveau de gestion des aires protégées pour répondre aux objectifs de la SNAP nécessite un engagement autour de 240 M€ (40 % des 600 M€ en gestion estimé par le rapport *Moyen des aires protégées* (IGF-CGEDD)). En outre, les actions en matière de restauration écologique (actions de restauration directes, actions de lutte contre les points noirs) devront également être en partie supportées par les collectivités, de même qu'une partie des actions de lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

Enfin, la mission n'a pas étudiée, concernant les besoins futurs, la dimension internationale de l'action de la France en matière de biodiversité.

4. Le chiffrage de la mission est rattaché aux neuf objectifs de politiques publiques définis à partir des actions de la SNB et des engagements pris en matière de biodiversité

4.1. Parmi les mesures de soutien direct à la biodiversité, le soutien aux aires protégées et aux politiques en lien avec la restauration écologique est le plus coûteux, sur un total estimé de 272 à 539 M€ de 2023 à 2027 pour ces politiques

4.1.1. La mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées représente 40 % des moyens nouveaux en 2023 (66 M€) et 50 % en 2027 (251 M€), et nécessite un financement à due concurrence des collectivités pour atteindre les objectifs nationaux

Le développement des aires protégées et de la protection forte est une obligation européenne déclinée au plan national par la SNAP, dont les besoins complémentaires représentent au moins 66 M€ en 2023 et 251 M€ à horizon 2027 pour l'État et ses opérateurs.

La mise en œuvre de la SNAP est une priorité qui contribue à l'ensemble des objectifs en matière de biodiversité. De par leur transversalité (lutte contre les cinq pressions sur la biodiversité), l'irrigation de l'ensemble des politiques publiques dans les espaces concernés, leur histoire et les moyens déjà engagés pour les soutenir (évalué à 700 M€ tous financeurs confondus), et enfin le niveau d'engagement français et européen (objectif d'atteindre en 2030, 30 % de surfaces protégées et 10 % de protection forte³³), le soutien aux aires protégées est un objectif prioritaire.

La stratégie nationale pour les aires protégées fixe l'objectif, d'ici à 2030, de 30 % des espaces protégés dont 10 % des espaces placés en protection forte. Si la couverture de 30 % du territoire national est d'ores et déjà atteinte, les objectifs de protection forte et de qualité de gestion ne le sont pas. Le premier volet de la SNB III, publié en mars 2022, reprend explicitement les objectifs de la SNAP (cible 1 et 2 de la SNB). La SNAP et les règles européennes fixent également des objectifs en matière de bonne gestion des aires protégées.

³³ SNAP.

En 2021, les moyens directement consacrés aux aires protégées par l'État (estimation incomplète au regard notamment des fiscalités affectées comme la taxe Barnier) sont estimés à 137 M€ dont 26 M€ de mesures déconcentrées au titre du plan de relance.

La mission a chiffré les besoins pour l'État et ses opérateurs nécessaires à l'atteinte de l'ensemble des objectifs de la SNAP tout en tenant particulièrement compte des actions particulières retenues dans la SNB. La SNB reprend les objectifs de la SNAP et retient comme des actions de la SNB certaines actions prévues au titre de la SNAP (cf. tableau 18). La mesure 1.1 de la SNB comprend cinq actions visant à « poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées » dont quatre sont des mesures de gouvernance et de stratégie. La mesure à financer consiste à la « création d'un nouveau parc national pour les zones humides ». En outre, deux actions de la mesure « connaître et protéger le milieu marin » s'inscrivent dans le cadre de la SNAP, à savoir « le placement sous protection forte de 5 % des eaux sous juridiction ou souveraineté de la Méditerranée en 2027 », et l'objectif « d'assurer l'effectivité de la protection forte dans les aires marines protégées correspondantes, notamment en n'autorisant pas d'exploitations minière ou d'autres activités venant exercer des pressions significatives sur celles-ci ».

Le rapport M-2021-M-036-03 de l'inspection générale des finances (IGF) et du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estime les moyens actuellement à disposition des gestionnaires d'aires protégées ainsi que les moyens nécessaires à horizon 2030 pour la mise en œuvre des objectifs de la SNAP. **L'IGF et le CGEDD ont estimé à 600 M€ les besoins totaux immédiats en gestion en 2022 (pour être au niveau des objectifs de la SNAP) et 750 M€ en 2030, ainsi qu'à 140 M€ les coûts de création et d'acquisition visant à créer de nouvelles aires protégées pour atteindre les objectifs de la SNAP.** Sur la base d'une étude par abaques de coûts appuyés sur un comité d'experts, la mission a chiffré les coûts de la SNAP d'ici à 2030 suivant plusieurs scénarios. *De facto*, le scénario retenu par la SNB est le scénario « minimum » c'est-à-dire celui d'un objectif de 30 % d'aires protégées et de 10 % de protection forte au niveau national (mer et terre cumulé) plutôt que le scénario d'objectif fixé par l'Union européenne de 30 % et 10 % sur mer et sur terre de façon distincte.

La mission IGF-CGEDD abouti, dans son scénario minimal à la trajectoire suivante de besoins supplémentaires d'ici à 2030 (cf. tableau 16). Ces coûts ont été estimés par le pôle Sciences des données de l'IGF à partir des travaux de comités d'experts visant à estimer ces abaques.

Tableau 16 : moyens supplémentaires nécessaires pour l'extension et la bonne gestion des aires protégées d'ici à 2030 (Rapport IGF-CGEDD)

Coûts supplémentaires d'ici à 2030	Coûts de gestion supplémentaires	Coûts de créations supplémentaires	Coûts du foncier	Total
Pour 2,4 M/ha de projets nouveaux (5 % Méditerranée, protection à 100 % des récifs coralliens, parc national zone humide et stratégie du conservatoire du littoral)	99	46	95	240
Scénario bascule de la réserve naturelle des terres australes françaises (TAF) (61,5 Mha)	48	0	0	48
Coûts supplémentaires en gestion 2022	605 ³⁴	-	-	605
Total d'ici à 2030	752,1	45,9	95	893

Source : Rapport moyens des aires protégées, IGF-CGEDD, 2022.

³⁴ Sur la base des coûts des gestionnaires, la somme, dépenses des financeurs agrégées serait de 670 M€. Les dépenses de l'État comptent pour 39 % des dépenses de gestion des espaces protégés.

Les hypothèses sous-jacentes sont les suivantes :

- ◆ **l'estimation des besoins nécessaires actuellement pour la gestion** des aires protégées par hectare pour atteindre le niveau de « bonne gestion³⁵ » recherché par la SNAP sont de 600 M€/an en 2022 selon l'IGF et le CGEDD. À trajectoire constante, ces besoins sont donc d'environ 240 M€ pour l'État et ses opérateurs, qui contribuent actuellement à hauteur de 40 % au moyen des aires protégées. Au regard de la méthodologie d'abaques de coûts utilisés par l'IGF et le CGEDD, ces moyens ne sont pas décomposables. La mission les considère donc comme une estimation des moyens complémentaires que pourrait investir l'État dans les aires protégées et propose une évolution linéaire de 50 M€ de moyens supplémentaires dès à présent, jusqu'à 240 M€ en 2030 suivant une trajectoire linéaire. Ces moyens pourront être largement territorialisés au regard (1) de la possibilité d'abonder aux besoins supplémentaires des collectivités (également de 240 M€ si l'on suit les conclusions du rapport Moyens des aires protégées), (2) du mode de fonctionnement des aires protégées (hors parcs nationaux) qui travaillent déjà avec l'État et ses opérateurs. Une partie de ces moyens pourra cependant aller à des actions plus transversales, à l'image des contrôles du respect des règles environnementales dans les aires marines protégées, assurée par la DG AMPA ;
- ◆ **l'estimation des actions et des besoins nécessaires pour atteindre l'objectif de 10 % d'aires en protection forte au plan national.** Pour ce faire, le rapport *Moyens des aires protégées* a identifié quatre leviers particuliers pour 2,4 M d'hectares : le passage de 5 % de la méditerranée en protection forte, la protection de 100 % des récifs coralliens, la création d'un parc national pour les zones humides (10 000 ha) et la mise en œuvre de la stratégie du conservatoire du littoral, pour des besoins totaux de 240 M€ dont 95 M€ d'acquisition foncière, 46 M€ pour les créations complémentaires et 99 M€ de coûts de gestion supplémentaires. En outre, le passage en protection forte de la réserve naturelle des terres australes françaises permet de couvrir une surface trente fois plus importante (61,5 Mha) et ainsi de compléter l'objectif de couverture de 10 % en protection forte.

Cependant, si ces besoins sont précisément estimés grâce à une méthode robuste, ils ne permettent pas de conclure à une trajectoire de financement pour la biodiversité. Les besoins complémentaires estimés par la mission IGF-CGEDD ne tiennent pas compte des moyens déjà potentiellement disponibles, font apparaître le coût ponctuel des acquisitions sur la seule année 2030 et estiment le rythme de croisière en fonctionnement des nouvelles aires protégées, sans, par exemple, estimer les coûts de préfiguration du parc national des zones humides.

La mission propose donc une trajectoire ajustée, fondée sur les hypothèses de l'IGF et du CGEDD. Dans le cas d'une acquisition et d'une hausse progressive des coûts de gestion de façon linéaire pour l'atteinte des objectifs en 2030, les besoins annuels pour l'État sont exprimés au tableau 17.

³⁵ Au regard notamment des objectifs fixés par le [décret n°2022-527 du 12 avril 2022](#) pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte.

Tableau 17 : Scénario d'atteinte des objectifs de la SNAP à 2030

Actions	2023	2024	2025	2026	2027
Gestion optimale des aires protégées	50	80	110	140	170
Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)	5,6	11,2	18,6	18,6	18,6
Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte	1,7	3,4	5,0	6,7	8,4
Soutien à la stratégie d'acquisition du conservatoire du littoral	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
Création d'un parc national zone humide en protection forte	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0
Passage des TAAF en protection forte	-	6,4	12,8	19,2	25,6
Total	66	114	165	208	251

Source : Mission d'après notamment IGF-CGEDD Moyen des aires protégées.

Ce tableau est fondé sur les hypothèses suivantes :

- ◆ les besoins de financement en gestion de l'État sont estimés à 240 M€ si l'État contribue à la même hauteur que par le passé aux aires protégées (soit 40 % des 600 M€ de besoins complémentaires évaluées par l'IGF et le CGEDD). En débutant avec une enveloppe de 115 M€ en 2023 et en visant une hausse linéaire des moyens accordés, les besoins seraient de 177 M€ en 2027, atteignant en 2030, le niveau de contribution de l'État de 240 M€ pour la bonne gestion des aires. Ces coûts de gestion comprennent des coûts en ETP pour les gestionnaires d'aires protégées, qui ne correspondent pas à des hausses de plafond d'emplois cependant. En revanche, il pourrait s'avérer nécessaire, sans que la mission n'ait pu expertiser précisément les besoins d'augmenter les plafonds dans certaines structures nationales ou à l'OFB afin d'assurer les métiers de police et de gestion. Cependant, les parcs nationaux n'ont pas connu une baisse de leur plafond comparable à l'État ou aux autres opérateurs de biodiversité ;
- ◆ l'estimation des coûts du parc national zones humides sont tirées du rapport du CGEDD de 2022 relatif à la mise en place d'un parc national zones humides³⁶, et non de l'estimation réalisée par le CGEDD et l'IGF. Ce rapport estime nécessaire une phase de préfiguration de 7 ans à hauteur de 500 000 €/an puis des coûts de gestion de 8 M€/an. L'écart de coûts de gestion entre les deux rapports est de 37 M€. Dans le premier cas, les coûts sont calculés à partir du coût moyen actuel des parcs nationaux. Dans le second cas, les coûts sont estimés à partir d'un coût par hectare de gestion dans les zones humides, pour un parc national de 10 000 ha. **En tout état de cause, une longue période d'identification et de préfiguration est nécessaire avant la mise en place de ce parc national pour les zones humides, la mission estime donc à 500 000 € les besoins annuels supplémentaires sur la période ;**

³⁶ https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0012595/014136-01_rapport_public.pdf;jsessionid=39871BEEA897CEE6F3DDC62FBE91663A.

Annexe IV

- ◆ **les besoins d'acquisition du conservatoire du littoral estimés par l'IGF et le CGEDD à 95 M€ d'ici à 2030**, ceux-ci étant pour partie couverts par la stratégie générale du conservatoire du littoral. **Après plusieurs échanges avec la mission, le conservatoire du littoral estime à 2 M€ ses besoins annuels supplémentaires pour couvrir les besoins annuels de la SNB liés aux zones humides ainsi que 13 ETP pour améliorer sa gestion foncière.** La mission retient ces deux besoins qui correspondent à un coût annuel de 2,8 M€ au regard de l'extension progressive des espaces à gérer qui n'ont pas été accompagnées par des hausses du nombre d'ETP associés. Cette trajectoire supplémentaire est notamment modeste au regard des 35 M€ qui ont été déployés au titre du plan de relance et en faveur du conservatoire (cf. Annexe I) ;
- ◆ la bascule en « protection forte » de la Méditerranée est mise en place à compter de 2023 et à hauteur d'un huitième par an d'ici à 2030, soit des montants supplémentaires de 1,7 M€ en 2023 et 84 M€ en 2027 ;
- ◆ la bascule en protection forte d'une partie des terres australes françaises est intégrée progressivement à compter de 2024 et totalement d'ici à 2030 pour des montants de 6,4 M€ en 2024 et 25,6 M€ à horizon de 2027 ;
- ◆ la bascule en protection forte de l'ensemble des récifs coralliens est intégrée suivant la même trajectoire, mais à compter de 2023 pour 5 M€, atteignant 25 M€ en 2027.

Enfin, la mission identifie précisément des besoins en matière forestière à l'appui du travail de l'ONF pour 18,6 M€ d'ici 2027, afin de mettre en œuvre l'action de la SNB visant un « plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers » (cf. 4.2.5). Ces crédits seraient affectés à l'ONF, qui a vocation à assurer la mise en œuvre d'un tel plan.

Préconisations de la mission relatives aux aires protégées

La mission propose une trajectoire minimum pour l'atteinte des objectifs de la SNAP visée en 2030 (cf. tableau 17) pour la partie de l'État et de ses opérateurs de 66 M€ en 2023 à 251 M€ en 2027 dont une partie pourra être territorialisée. Cette trajectoire comprend les besoins pour la bonne gestion des aires protégées existantes et pour l'extension des espaces en protection forte. Elle est ascendante pour permettre aux acteurs de se saisir des moyens et des modalités de financement nouvelles proposées par la mission (cf. Annexe V).

Les besoins des collectivités sont estimés comme au moins équivalents à ceux de l'État et de ses opérateurs et nécessiteront donc une mobilisation de celles-ci, la mission proposant des pistes de soutien possibles pour l'État aux annexes III et V.

Besoins 2023 : 66 M€.

Besoins 2023-2027 : 803 M€.

Besoins ETP identifiés : 13 ETP pour la gestion du foncier du conservatoire du littoral.

Tableau 18 : Mesures de la SNB en lien avec les aires protégées

Objectif (N° et titre)	Intitulé de la mesure	Intitulé de l'action	Moyens complémentaires nécessaires 2023-2027
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées	Mettre en oeuvre des plans d'actions territoriaux SNAP2030 dans les régions, façades maritimes et bassins ultramarins	N.D.
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées	Construire un plan de protection des forêts primaires, voire subnaturelles d'ici 2030, en particulier via l'analyse d'un classement sous protection forte d'une part croissante de ces espaces en tenant compte des risques naturels induits par le changement	18,6 M€ (selon l'ONF pour le financement des aires protégées dans son champ)
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées	Établir le plan stratégique pour les Arrêtés préfectoraux de protection de Biotopes, d'Habitats naturels, et de Géotope prévu par le 1er plan d'action de la stratégie nationale pour les aires protégées (GNPN)	N.A.
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées	Créer un nouveau parc national pour la protection des milieux humides (également mesure 1.4)	33 M€ (gestion / an) 11 M€ (création)
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Poursuivre la dynamique d'extension du réseau d'aires protégées	Mettre en place le dispositif de labellisation en protection forte, et labelliser les espaces concernés	N.D.
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Connaître et protéger le milieu marin et côtier	Assurer l'effectivité de la protection forte dans les aires marines protégées correspondantes, notamment en n'autorisant pas d'exploitation minière où d'autres activités venant exercer des pressions significatives sur les milieux	Améliorer les moyens en gestion des aires naturelles protégées

Annexe IV

Objectif (N° et titre)	Intitulé de la mesure	Intitulé de l'action	Moyens complémentaires nécessaires 2023-2027
Objectif 1 - Renforcer les politiques de protection et de restauration de la biodiversité	Connaître et protéger le milieu marin et côtier	Placer sous protection forte 5 % des eaux sous juridiction ou souveraineté de la Méditerranée en 2027	13.4 M€ (an)
Objectif 11 - Mettre en cohérence les politiques publiques avec les objectifs nationaux de biodiversité	Renforcer la prise en compte de la biodiversité et notamment des continuités dans les politiques de transports	Encadrement des survols des espaces naturels protégés, en renforçant si nécessaire les réglementations correspondantes ;	N.A.
Objectif 4 - Accroître la résilience des territoires et lutter contre l'artificialisation des sols	Mobiliser les collectivités pour renforcer la résilience des territoires, en encourageant notamment le recours aux solutions fondées sur la nature	Renforcer l'implication des aires protégées dans les projets de territoires pilotés par les collectivités.	N.D.

Source : Premier volet de la SNB.

4.1.2. La bonne gestion des espèces nécessite de renforcer les moyens pour leur préservation et de financer au-delà du million d'euros actuellement engagé la lutte contre les espèces exotiques envahissantes

4.1.2.1. La préservation des espèces protégées nécessite l'extension des plans nationaux d'actions, le renfort des plans consacrés aux grands prédateurs et la mise en œuvre du plan pollinisateur

La préservation et la restauration des espèces protégées sont prioritaires car les mesures qui y contribuent sont bien identifiées, correspondent à un objectif historique des politiques environnementales et à des engagements internationaux et européens de la France (directive « Oiseaux », directive « Habitats », liste rouge de l'UICN³⁷). En outre, les politiques mises en œuvre dans ce domaine (plans nationaux d'action, protection des grands prédateurs, protection des pollinisateurs) sont bien identifiées et leurs modalités de mise en œuvre maîtrisées.

Les mesures de gestion des espèces constituent aujourd'hui un poste de dépense faible, notamment au regard des différents besoins identifiés dans ce domaine par le rapport du CGEDD de 2016. En 2021, les moyens totaux engagés dans ce domaine étaient de 15 M€.

Quatre actions de la SNB visent la préservation d'espèces protégées au travers :

- ◆ de l'extension et de la mise en œuvre efficace des plans nationaux d'actions (PNA) pour les espèces protégées ;
- ◆ de la mise en œuvre du plan « pollinisateurs » ;
- ◆ de la mise en œuvre du plan pour la protection des cétacés ;
- ◆ de l'accroissement des connaissances sur les interactions engin-espèces sensibles protégées.

La mise en œuvre des plans nationaux d'actions (PNA) vise à « *assurer la conservation ou le rétablissement dans un état de conservation favorable d'espèces de faune et de flore sauvages menacées* ». Selon la DEB, 70 PNA sont actuellement en place, le stock de PNA étant appelé à augmenter de 5 unités par an. Ces PNA sont mis en place en fonction des listes rouges nationales et régionales d'espèces à protéger. Le coût des PNA dépend de l'espèce-cible : les coûts des PNA pour les grands prédateurs (ours, loups, lynx) et le grand hamster d'Alsace sont significativement plus élevés (supérieur à 3 M€/plan pour les grands prédateurs et 1,5 M€ pour le grand hamster d'Alsace).

³⁷ <https://uicn.fr/liste-rouge-mondiale/>.

L'évaluation des PNA par le CGEDD en 2014³⁸ a indiqué que « les apports des plans ne sont pas négligeables » et permettent à la fois « les progrès des connaissances », « la constitution de réseaux d'experts » et « l'amélioration de l'état de certaines espèces ». Ce rapport préconisait cependant des améliorations visant à mieux fonder cette politique. Il avait conduit le ministère chargé de l'environnement à adopter une note doctrinale consultée par la mission³⁹. Cette note rappelle le contexte dans lequel les PNA s'inscrivent au sein des réglementations et des politiques conduites en faveur de la biodiversité et des espèces de faune et de flore sauvages menacées. Elle précise ensuite les principes qui doivent être suivis pour l'élaboration des plans, et la fixation des lignes directrices pour leur mise en œuvre. Elle définit enfin un cadre permettant aux gestionnaires des différentes politiques publiques ayant une incidence sur la protection des espèces de faune et de flore sauvages de prendre en compte les exigences de protection des espèces menacées, qu'elles fassent ou non l'objet d'un PNA.

Selon le rapport du CGEDD de 2016, les coûts d'un PNA sont estimés entre 50 et 100 000 €/an mais les besoins sont estimés plutôt entre 150 et 200 000 € par PNA « nouvelle formule », c'est-à-dire permettant d'atteindre les objectifs fixés en matière de conservation et de restauration des espèces. **Au regard de la cible de 30 PNA supplémentaires d'ici à 2030, cela correspond à entre 1,5 M€ et 6 M€ supplémentaires.**

Selon la DEB, les coûts des différentes mesures prévues par la SNB seraient les suivants :

- ◆ 600 000 €/an supplémentaires pour la mise en place de nouveaux PNA, soit un coût estimé de 120 000 €/PNA par an qui serait nécessaire. Cette estimation est en phase avec celle du rapport du CGEDD de 2016 ;
- ◆ 500 000 €/an supplémentaires pour la mise en œuvre du plan pollinisateur et des opérations de lutte pour la capture accidentelle de cétagés entre 2021 et 2026 ;
- ◆ 1 M€/an supplémentaires pour les PNA relatifs aux grands prédateurs – notamment en raison de la hausse des barèmes d'indemnisation et de la progression de la présence de ces espèces.

L'OFB estime à 36 ETP ses besoins pour l'animation des PNA. Ces besoins correspondent approximativement à un besoin financier de 0,7 M€ pour 12 ETP en 2023, puis 2,1 M€ supplémentaires à partir de 2025. **Cependant, ces moyens semblent redondants avec ceux établis par la DEB, la part État de la mise en œuvre des plans nationaux d'action reposant largement sur de l'animation locale.** La mission ne propose donc pas d'évolution des ETP consacrés au portage des actions des plans nationaux d'action, les besoins étant susceptibles d'être portés hors plafond d'emploi.

Ces montants ne représentent ainsi qu'une faible partie du financement nécessaire à la mise en œuvre du plan national, évalué à 115 millions d'euros sur la période 2022-2026 (intégrant à hauteur de 90 millions d'euros les mesures agricoles) ; les autres sources de financement nécessaires portent sur les crédits européens de développement agricole et apicole ainsi qu'en faveur de l'environnement, les crédits européens de la recherche, les crédits du MASA, les crédits du plan Ecophyto, les crédits nationaux de la recherche.

³⁸ <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0008214>.

³⁹ Note du 9 mai 2017 relative à la mise en œuvre des plans nationaux d'actions prévus à l'article L. 411-3 du code de l'environnement.

Tableau 19 : Estimation du coût des actions favorables aux espèces protégées (en €)

Action	2023	2024	2025	2026	2027	2030
PNA	600 000	1 200 000	1 800 000	2 400 000	3 000 000	4 600 000
Pollinisateurs ⁴⁰	500 000	1 000 000	1 500 000	2 000 000	-	-
Plans de protection des espèces menacées du milieu marin ⁴¹	1 600 000	1 600 000	1 600 000	1 600 000	N.D.	N.D.
PNA - grand prédateurs	1 000 000	2 000 000	3 000 000	4 000 000	5 000 000	5 000 000
Sous total	3 700 000	5 800 000	7 900 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000

Source : Mission d'après données DEB et SNB.

4.1.2.2. La lutte contre les espèces exotiques envahissantes ne bénéficie pas aujourd'hui de moyens propres, alors que la mise en œuvre du plan d'actions ad hoc est une priorité de la SNB et une action dite phare de celle-ci

Les espèces exotiques envahissantes (EEE) constituent l'une des cinq principales pressions sur la biodiversité et la lutte contre celles-ci est identifiée comme une des mesures phares par le cadrage de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Le plan d'actions national relatif à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes est une obligation au regard du droit de l'Union européenne⁴². Ce règlement prévoit, en son article 13, la mise en œuvre de plans d'actions nationaux, de systèmes de surveillance et de contrôles, et fixe une obligation « d'éradication rapide » dans un délai de trois mois après la notification de détection précoce des espèces exotiques envahissantes. Pour les espèces déjà présentes, le règlement européen a pour objectif de diminuer au maximum leurs effets négatifs au travers des « mesures de gestion ». Enfin, il prévoit que les États membres prennent des mesures de restauration sur les écosystèmes endommagés par les EEE.

Ces obligations s'expliquent par la pression exercée par les espèces exotiques envahissantes. Dans un rapport de 2018, la ligue de protection des oiseaux (LPO)⁴³ rappelait les éléments notables relatifs aux espèces exotiques envahissantes, recensées dans la base de données DAISIE. 2 623 EEE y sont identifiées en France, ce chiffre étant en hausse significative depuis les années 1970. L'enquête du commissariat général au développement durable (CGDD) menée en France à la demande du Ministère de l'Environnement de 2009 à 2013 (Wittman et Fores-Ferrer, 2015) montre que sur les 600 EEE présentes en France, dont un tiers en métropole et deux tiers outre-mer, un tiers étaient préoccupantes. **Les EEE causent :**

⁴⁰ Ces besoins sont exclusivement les besoins au titre des actions portées par le ministère de la transition écologique dans le cadre du plan pour les pollinisateurs et non les besoins de l'ensemble des acteurs portant ce plan, dont une partie est prévue pour être portée au sein du fonds vert. Les besoins existant après 2026 pour les pollinisateurs sont probablement supérieurs à 0, mais le plan *ad hoc* prends fin à cette date.

⁴¹ Cette mesure est intégrée à l'objectif de protection du milieu marin (cf. 4.1.4).

⁴² Règlement (UE) n°1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes

⁴³ [Les espèces exotiques envahissantes et leur gestion, Ligue de protection des oiseaux, Janvier 2018.](#)

Annexe IV

- ◆ des impacts écologiques par la réduction de la biodiversité au travers la compétition ou la prédation des espèces indigènes, causant l'altération du fonctionnement des écosystèmes, allant jusqu'à l'extinction des espèces terrestres, 6 % des espèces menacées l'étant en raison de la présence d'EEE (UICN, 2004). Les EEE sont ainsi suspectées par les études de BirdLife (2014, 2016) d'être responsables de 53 extinction sur 128 espèces disparues. Cependant, ces espèces sont localisées et les études imprécises, la ligue de protection des oiseaux (LPO) notant qu'« *il est donc très exagéré de prétendre que des oiseaux considérés comme EEE pourraient mettre en danger des espèces d'oiseaux patrimoniales en Europe et encore plus en France* » ;
- ◆ des impacts économiques par la réduction des services écosystémiques (conséquence directe des impacts écologiques), l'altération des systèmes de production, le coût de la gestion de ces espèces et de la restauration des milieux. Les coûts économiques sont estimés à 12 Md€/an au niveau de l'Union européenne (Kettunen et al. 2008, étude d'impact de la Commission préalable au règlement). Le CGDD⁴⁴, dans son étude de 2014 visant à appliquer cette analyse en France, estime les coûts annuels liés aux dommages occasionnés et impacts résiduels directs à 19 M€/an. Néanmoins, des récentes études menées par une équipe de chercheurs français dans le cadre du programme INVACOST ont permis d'estimer un coût économique des EEE en France entre 1,2 et 10,6 milliards d'euros sur la période 1993-2018, soit un coût moyen annuel compris entre 48 et 420 millions d'euros (UICN Comité français, CNRS, MNHN, Université Paris-Saclay, 2021) ;
- ◆ des impacts sanitaires, pour les plantes, les animaux et l'Homme : les EEE sont des vecteurs et des réservoirs de microorganismes potentiellement pathogènes, sources d'allergies et de toxicités.

Les moyens de lutte contre les EEE nécessitent le contrôle de l'introduction des espèces exotiques, la prévention de l'installation des EEE et l'éradication ou le contrôle des EEE installées ou en cours d'installation (voir la cible 6 du GBF en cours de négociation). **Les estimations de coûts comme d'impacts de la LPO et du CGDD estiment à environ deux tiers la part de l'Outre-mer, notamment en raison de l'impact particulièrement fort des EEE dans les milieux insulaires disposant d'une biodiversité endémique riche et fragile.**

Les moyens consacrés directement et exclusivement jusqu'alors aux espèces exotiques envahissantes sont inférieurs à 1 M€/an pour l'État. En 2016, le rapport du CGEDD n° 010447-01 sur le financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins identifiait 0,8 M€/an. En 2021, les financements identifiés sont de 1 M€/an. **Le même rapport estimait à environ 8 M€/an les besoins financiers pour atteindre le niveau d'action nécessaire à l'atteinte du respect des règles européennes.**

La SNB comprend une mesure visant à « mieux gérer les espèces exotiques envahissantes et valoriser les espèces locales » divisible en quatre actions. Parmi ces quatre actions, l'une vise à faire évoluer la réglementation afin d'améliorer la protection des végétaux d'origine sauvage.

Les trois autres actions identifiées visent à (1) mettre en œuvre un système d'information relatif aux espèces exotiques envahissantes, (2) **mettre en œuvre le plan d'actions ad hoc relatif aux espèces exotiques envahissantes**, (3) accompagner les stratégies locales de lutte contre les espèces exotiques envahissantes dans les Outre-Mer.

⁴⁴ [Études et documents n°130, CGDD, Septembre 2015.](#)

En 2022, 50 opérations dites « coup de poing » visant à lutter contre les EEE ont été mises en place. L'objectif fixé est de mettre en œuvre 500 opérations de ce type d'ici à 2025. Le coût d'une opération est estimé à environ 80 000 € par la DEB. **D'ici à 2027, la DEB estime ainsi, en cohérence avec le coût d'une opération, les besoins supplémentaires nécessaires à :** 10,2 M€ pour les années 2023 à 2025 et 12,7 M€ en 2026 et 2027, soit un besoin total de 87 M€, visant à financer 500 opérations d'ici 2025 (soit 68 000 € par opérations pour 450 opérations, en complément des 50 opérations financées en 2022).

Les mesures de lutte contre les espèces exotiques envahissantes nécessitent un pilotage national et une animation locale par l'OFB, notamment s'agissant de la coordination des polices environnementales. L'OFB estime à 34 ETP ces besoins pour accompagner ses actions de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, la mission proposant d'en retenir moins. L'OFB estime ses besoins à 28 ETP de catégories B pour l'emploi de 15 ETP en Outre-Mer et 1 par région métropolitaine. En outre, l'OFB estime à 5 000 000 € /an les besoins en intervention spécifique à l'Outre-mer, au-delà des actions prévues par la DEB.

La mission retient la proposition d'une action complémentaire en Outre-mer au regard des actions liées à ceux-ci. 10 ETP estimé à 500 000 €/an peuvent être associés à ces actions. Les coûts des ETP pour les actions prévues par la DEB sont compris dans les coûts globaux présentés et ne sont donc pas un surcoût. La mission propose cependant d'ajouter aux ETP spécifiques à l'Outre-mer un ETP par région au titre de la police environnementale, afin de prévenir et de mieux gérer l'arrivée des espèces exotiques envahissantes sur le territoire national. Enfin, la mission propose de retenir la proposition de l'OFB de 3 ETP de coordination des actions au plan national, au regard du saut budgétaire (de 1 à 10 M€ des moyens spécifiquement consacrés aux espèces exotiques envahissantes). Finalement, la mission retient 3 ETP spécifiquement liés au pilotage des actions EEE à l'OFB, et 23 ETP (1 par région métropolitaine, 10 en Outre-mer) pour des mesures de police et d'animation de cette politique. Ces besoins budgétaires sont compris dans la ligne « police environnementale », à l'exception des 3 ETP de coordination, dont le coût est compris dans les montants totaux des actions de lutte contre les EEE.

Concernant les espèces végétales, l'OFB estime ses besoins pour la promotion des espèces locales au-delà des évolutions réglementaires à 1 M€/an en intervention et 7,5 ETP pour l'animation et la gestion de la marque « végétal local » et l'intervention dans les régions (1/2 ETP/région). **La mission ne retient pas ces éléments dans son chiffrage au regard du niveau de priorité de la mesure et de l'absence d'éléments accompagnant le chiffrage.**

Préconisations de la mission sur les mesures relatives aux espèces

Espèces protégées

Les coûts pour les PNA et le plan grands prédateurs supplémentaires sont de 1,6 M€ en 2023 et 8 M€ en 2027.

Cela sans compter les mesures comprises au titre de l'action dans les milieux marins (coraux, espèces marines protégées) et hors plan pollinisateur compris au titre de la restauration écologique.

Espèces exotiques envahissantes

La mission retient un scénario de 10,2 M€ pour financer les actions coups de poing en 2023-2024 puis de 10,7 M€ à compter de 2025. Un montant de 5 M€ spécifiquement lié aux enjeux Outre-mer pourrait également être retenu.

Enfin, au titre des actions de police environnementale pour lutter contre les espèces exotiques envahissantes, la mission retient la création d'un ETP par région ainsi que de 3 au titre de la coordination, pour la prévention de l'arrivée d'espèces envahissantes, soit 21 ETP supplémentaires (indiqués et comptabilisés dans l'objectif 5 de police environnementale), soit 1,3 M€ de coûts supplémentaires.

Coût 2023 : 18 M€.

Coût 2023-2027 : 115,3 M€.

Estimation ETP (OFB) : 3 ETP financés pour l'OFB (animation nationale sur les espèces exotiques envahissantes) et 23 pour des mesures de police et d'animation locale (cf. 4.1.5). Les autres ressources sont des ressources d'animation ponctuelle des plans nationaux d'action ou des actions coups de poings qui peuvent être envisagés hors plafond d'emploi.

4.1.3. Outre les actions déjà annoncées (100 M€/an/5 ans pour la renaturation et 30 M€ sur les décharges littorales), la mission propose d'anticiper sur les obligations du futur règlement restauration par un financement de 55 M€/an d'opérations de restauration

Comme l'indique la Commission européenne, « *la restauration est un processus destiné à soutenir la sauvegarde des écosystèmes dégradés, endommagés ou détruits et à ramener plus de nature et de biodiversité partout, des terres agricoles et forestières à l'environnement marin et aux espaces urbains* »⁴⁵. La restauration est de fait une des priorités de la stratégie européenne de biodiversité. La restauration est également l'une des cibles du cadre mondial pour la biodiversité actuellement en négociation (cible 2 : lancer la restauration de plusieurs milliards d'hectares d'écosystèmes dégradés). Enfin, celle-ci est la cible 3 de la SNB et des mesures 1.3 (restauration des sols), 1.4 (plan de restauration des écosystèmes), 2.1 (restauration des trames vertes et bleues), 2.3 (restauration de la continuité des cours d'eau et hydromorphologique), 2.4 (restauration des continuités terre-mer).

La contribution de l'État et de ses opérateurs à la restauration écologique a connu une évolution très significative dans le cadre du plan de relance. Hors plan de relance, les actions de restauration représentaient 1,4 M€ en 2021, mais les crédits du plan de relance ont permis d'investir environ 30 M€/an sur les années 2021 et 2022 (cf. Annexe I et encadré 6).

Encadré 6 : Mesures du plan de relance liées à la restauration écologique

La DEB a retenu, au titre du plan de relance, une conception large des mesures de restauration, comprenant les opérations de restauration écologique, les mesures relatives aux aires protégées, les mesures en lien avec le littoral.

Ces projets ont mobilisé à la fin du mois d'août 2022, **206 M€, pour un montant total prévisionnel de 228 M€ (déclaratif du montant total des opérations).**

Par ailleurs, les enveloppes globales par sous-mesure, détaillant les montants par structure (OFB, agences de l'eau, parcs nationaux, conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) CEREMA, services départementaux (SD) dans leur globalité) sont :

- restauration écologique (128 M€ dont 80 M€ pour EDF) : 20,84 M€ pour les SD, 19,32 M€ pour l'OFB, 7,9 M€ pour les agences de l'eau et 80 M€ pour EDF ;
- aires protégées : 60 M€, dont 22 M€ pour les SD, 19 M€ pour l'OFB et 19 M€ pour les parcs nationaux ;

⁴⁵ [Communiqué de presse accompagnant le projet de la commission de règlement relatif à la restauration écologique de juin 2022.](#)

Annexe IV

- protection du littoral : 40 M€, dont 25 M€ pour le CELRL, 5 M€ pour le CEREMA, 10 M€ pour les projets partenariaux d'aménagement trait de côte (SD).

L'effort plan de relance accroît approximativement de 15 % les moyens dont dispose la DEB pour agir en faveur de la biodiversité, ce qui constitue donc un effet levier significatif sur les deux années : + 20 M€ / 147 M€ annuels.

L'effort plan de relance accroît approximativement de 20 % les moyens dont disposent les opérateurs de la DEB pour agir en faveur de la biodiversité, ce qui constitue donc un effet levier très significatif sur les deux années : + 103 M€ sur environ 500 M€ annuels.

En plus de cette contribution significative directe, on constate certains effets de levier financier externe intéressant. **Par exemple, le CELRL a mobilisé 20 M€ de cofinancements extérieurs en face des 25 M€ du plan de relance et le montant total indicatif des projets Biodiversité semblerait indiquer environ 2 € mobilisés supplémentaires pour chaque euro plan de relance, mais sans précision sur leur origine biodiversité habituelle (P113, autres ressources classiques) ou réels nouveaux financement pour la biodiversité (collectivités, entreprises, UE...).**

Source : DEB.

En outre, les obligations en matière de restauration seront significativement renforcées avec l'adoption du règlement européen en matière de restauration, la proposition de la Commission ayant été publiée en juin 2022. Ces objectifs nécessiteront la mise en œuvre d'actions en France concourant aux objectifs que fixera l'Union. Le projet de règlement, publié en juin 2022, présente des objectifs ambitieux en la matière (cf. encadré 7) et la mise en œuvre de ces mesures implique des coûts au plan national qui restent à estimer. Le principal objectif retenu par la Commission et soutenu par le gouvernement⁴⁶ est de restaurer 20 % des zones terrestres et marines de l'union européenne d'ici à 2030 par des mesures de restauration de la nature.

Encadré 7 : Le projet de règlement relatif à la restauration de la Commission européenne

La proposition de la Commission fixe un certain nombre d'objectifs spécifiques. Ces derniers portent par exemple sur :

- les écosystèmes naturels et semi-naturels – amélioration et rétablissement à grande échelle d'habitats riches en biodiversité et reconstitution des populations d'espèces en améliorant et en élargissant leurs habitats ;
- les insectes pollinisateurs – enrayer le déclin des abeilles, des papillons, des bourdons, des syrphes et des autres populations de pollinisateurs d'ici 2030, et permettre aux populations de pollinisateurs de croître à nouveau, grâce à une méthode de surveillance régulière des pollinisateurs ;
- les écosystèmes forestiers – parvenir à une tendance positive en ce qui concerne le bois mort au sol ou sur pied, les forêts inéquiennes, la connectivité des forêts, l'abondance des oiseaux communs des milieux forestiers et le stock de carbone organique ;
- les écosystèmes urbains – pas de perte nette d'espaces verts urbains d'ici 2030 ; une augmentation de 3 % de la superficie totale couverte par des espaces verts urbains d'ici 2040, et une augmentation de 5 % d'ici 2050 ; un minimum de 10 % du couvert arboré urbain ; ainsi que l'intégration d'une hausse nette des espaces urbains verts dans les projets immobiliers et d'infrastructures actuels et nouveaux ;
- les écosystèmes agricoles – augmentation des papillons de prairies et des oiseaux des terres agricoles, du stock de carbone organique dans les sols minéraux cultivés et de la part des terres agricoles présentant des particularités topographiques à haute diversité ; restauration de 30 % des tourbières drainées utilisés en agriculture d'ici 2030 et de 70 % de celles-ci d'ici 2050 ;
- les écosystèmes marins – restaurer des habitats marins tels que les herbiers marins ou les fonds sédimentaires qui apportent des avantages significatifs, y compris pour l'atténuation du changement climatique ; et restaurer les habitats d'espèces marines emblématiques telles que les dauphins, les marsouins, les requins et les oiseaux de mer ;

⁴⁶ [Communiqué de presse du ministère de la transition écologique du 28 juin 2022.](#)

Annexe IV

- la connectivité des cours d'eau – recenser et supprimer les obstacles qui empêchent la connectivité des eaux de surface, de sorte qu'au moins 25 000 km de cours d'eau redeviennent à courant libre d'ici 2030.

Les États membres sont tenus de soumettre pour évaluation à la Commission des plans nationaux de restauration dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du règlement, indiquant la façon dont ils atteindront les objectifs fixés. Ils seront également tenus de suivre leurs avancées et d'en rendre compte. L'Agence européenne pour l'environnement établira des rapports techniques réguliers sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs. La Commission fera ensuite rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de la législation sur la restauration de la nature.

Source : Commission européenne.

Les coûts de restauration sont estimés à 2 Md€ par an pour la France dans l'étude d'impact de la Commission (tableau 20). Cependant la comparaison avec les coûts pour l'Allemagne, estimé à 190 M€, laisse penser que la trajectoire de coûts supplémentaires pour la France liée à cette stratégie pourrait se situer à un niveau inférieur aux 2 Md€ estimés. De fait, selon la DEB, la précision des données françaises sur les espaces à restaurer par rapport à d'autres États a mécaniquement conduit la Commission à une estimation haute des besoins en matière de restauration. La DEB indique ainsi : « **En coût par habitant, la moyenne s'établit à 17 €/hab, la médiane à 14 €/hab, la France est à 31 €/hab à égalité avec l'Espagne, contre 2 € pour l'Allemagne ou encore 4 € pour l'Italie.** De telles différences s'expliquent par les méthodes de rapportage utilisées par les Etats membres, qui aboutissent en France à des surfaces importantes d'habitats déclarés en mauvais état et inversement à des surfaces faibles dans d'autres Etats membres (Autriche, Allemagne, Grèce, Italie, Suède) ». Si les besoins de la France correspondent au coût moyen/habitant estimé par la Commission, les besoins totaux seraient de 1,16 Md€/an.

Cette évaluation des coûts n'inclut pas les coûts concernant le milieu marin, les écosystèmes urbains, l'amélioration de la qualité des sols et l'inversion de tendance sur les pollinisateurs.

En outre, selon la DEB, des coûts fixes visant à organiser la mise en œuvre du règlement restauration sont également à prévoir et estimé à 513 M€.

Tableau 20 : études coûts bénéfiques de l'impact budgétaire des objectifs de restauration dans le cas du scénario privilégié par la commission européenne

État	Coûts		Bénéfices	
	Valeur absolue (en M€)	Part du PIB	Valeur absolue (En M€)	Part du PIB
France	2 060	0,09 %	14 618	0,63 %
Allemagne	190	0,01 %	2 595	0,08 %
Italie	134	0,02 %	2 424	0,15 %
Pologne	656	0,01 %	5 981	1,14 %
Espagne	1 451	0,13 %	7 939	0,71 %

Source : étude d'impact accompagnant la proposition de la commission européenne en matière de restauration écologique – troisième partie de l'étude d'impact – juin 2022.

D'autre part, une partie des actions identifiées comme étant déjà financées contribuent à l'objectif général de restauration. Il en va ainsi :

- ◆ du plan de résorption des décharges littorales financés par l'ADEME, à hauteur de 30 M€/an ;
- ◆ du plan de renaturation en ville inscrit dans le fonds vert au PLF 2023, pour 100 M€/an sur les cinq prochaines années.

La généralisation et l’annualisation des mesures de restauration écologique comprises dans le plan de relance (cf. annexe I) permettraient de lancer les actions de restauration sur la base éprouvée du plan de relance à compter de 2024. Dans le cadre de France relance, 60 M€ sur deux ans ont été déployés pour des actions de restauration écologique au plan national. Les moyens des opérateurs de la biodiversité et de la DEB ont été significativement augmenté à cet égard à hauteur de 20 % : ces moyens ont été consommés et ont permis de susciter un effet de levier (cf. encadré 6). Un déploiement au plan national sur une échelle similaire pourrait représenter des crédits annuels de 50 M€, retenus comme cible par la mission à compter de 2025. La territorialisation de ces crédits s’est avérée efficace dans certaines régions telle que l’Occitanie (cf. encadré 8). Une enveloppe de 5 M€ est proposée pour 2023 afin de lancer les appels à projets, et de financer des premiers projets.

En outre, la mission retient des montants de 4 M€ pour l’OFB afin d’accompagner les collectivités dans la mise en place d’actions de restauration écologique. L’OFB a déjà mis en place des actions afin d’évaluer et de suivre les projets de restauration par les collectivités. Avec une enveloppe supplémentaire, il serait possible de reproduire cette mise en réseau de site sur des enjeux de trames vertes avec des moyens humains (animation nationale et suivi local) et financier (mobilisation de scientifiques pour développer des méthodes). Il s’agirait notamment de mettre en place des sites expérimentaux afin d’offrir un « *appui technique aux collectivités et aux acteurs contribuant sur le terrain à la mise en place des continuités écologiques* ». La mission note que l’OFB indique en outre des besoins à hauteur de 19 ETP dont 15 déconcentrés pour la mise en œuvre de cette mesure, soit, 1,1 M€/an supplémentaires, que la mission n’a cependant pas retenue.

Encadré 8 : Déclinaison des mesures de restauration écologique du Plan de relance en Occitanie

En Occitanie, 5 sites par département ont été identifiés sur lesquels les destructions et dégradations justifiaient des opérations de restauration. 26 opérations de restauration ont été choisies dans le cadre du plan de relance, pour un montant total de 5 M€ dont 3 M€ ont été engagés dès 2021. Sur ces 26 opérations, 15 provenaient des 5 sites par département identifiés préalablement.

À titre d’exemple, les opérations financés dans le cadre du plan de relance comprennent la restauration de réseaux de mares, la dépollution d’une source, la restauration d’espaces naturels, de zones humides de tourbières, d’un site de *ball trap* ou encore la réduction de la fragmentation de continuités écologiques.

L’Occitanie représentant environ 10 % des besoins au plan national, la généralisation à la métropole donnerait un montant pour la restauration de 50 M€/an pour conduire des actions de ce type à l’échelle métropolitaine (65 M€ en retenant une moyenne par région).

Source : DREAL Occitanie.

Parmi les mesures de la SNB contribuant indirectement à la restauration, la mission a également identifié les trames vertes et bleues et la lutte contre les ruptures de la continuité écologique, parmi lesquelles les points noirs, là où les infrastructures humaines ont introduit des discontinuités, comme une priorité.

La résorption des points noirs et la mise en œuvre des trames vertes et bleues⁴⁷ peuvent être entendues comme des mesures de restauration au sens large (hors du champ du règlement européen) **au sens où ces actions restaurent des continuités écologiques.** Ces actions présentent l'avantage d'être connues des acteurs dans leur principe, d'être intégrées aux documents de planification locale (SRCE puis SRADDET), d'avoir un intérêt environnemental identifié⁴⁸, d'être comprises parmi les mesures phares identifiées par la SNB, et, enfin, de présenter des espaces d'actions déjà connus. Selon l'Inrae, la valeur en services écosystémiques de la Ceinture verte autour de Montréal est estimée à 4,3 Md€/an⁴⁹. **Par exemple, la sous-direction des routes de la direction générale des infrastructures et des mobilités, a d'ores et déjà identifié, d'ici à 2017, les actions prioritaires à mener pour rétablir les continuités écologiques, pour des montants totaux d'une centaine de millions d'euros (cf. encadré 9).**

Les principaux points noirs sont le fait des discontinuités introduites par les infrastructures de transport mais leur résorption est supportée au titre de la SNB et non des politiques de transport. La mission considère qu'il serait plus efficace de faire supporter les coûts de résorption des points noirs, concernant les infrastructures de l'État et de ses opérateurs, directement par la DGITM dans une logique pollueur payeur, qui permettrait (1) de mieux prendre en compte ces coûts en amont (2) de responsabiliser davantage les aménageurs, (3) de contribuer à l'inter ministérialité des enjeux environnementaux. **De manière générale, le coût des dépenses favorables liées à des actions dommageables devrait être supporté par les ministères auteurs de ces actions dommageables à la biodiversité.**

Encadré 9 : restauration des continuités écologiques des routes nationales

Les besoins exprimés par les DREAL/DIR sur ce sujet représentent **environ 176 M€ (part Etat) sur la période 2023-2027 dont environ 108 M€ Etat d'opérations jugées prioritaires** (représentant de l'ordre de 130 M€ estimés tous cofinanceurs) pour satisfaire aux objectifs fixés de rattrapage des anciennes infrastructures constituant des obstacles significatifs aux continuités écologiques. En l'absence actuelle de perspective de financement, le niveau de maturité et d'identification des dossiers n'est pas équivalent au sein de l'ensemble des régions mais des opérations prioritaires sont identifiées dans tous les services.

Ces diagnostics reposent sur des sources de différentes natures :

- des diagnostics issus des SRCE ;
- d'enjeux particuliers identifiés dans des Plans nationaux d'actions comme celui du lynx (RN57 et RN5) ou de la loutre (réseau DIRO) ;
- des points noirs collisions identifiés par la mise en œuvre, par les DIR, du « protocole collision » du Muséum national d'histoire naturelle et des synthèses qui en ont été faites ;
- d'études d'avant-projets.

A titre d'exemple, les montants remontés sur les opérations les plus avancées et prioritaires pour 2023-2027 peuvent être cités :

- l'aménagement d'un passage à faune sur l'A35 (0,5 M€) ;

⁴⁷ Les trames bleues sont traitées au titre des actions des agences de l'eau (cf. 4.1.3).

^{48 48} Par exemple, selon l'Inrae, en moyenne, la circulation de la faune est augmentée : « *L'analyse statistique montre de manière fortement significative que les corridors augmentent globalement de 50 % les déplacements des espèces entre taches d'habitat. Les corridors naturels montrent une meilleure efficacité que les corridors créés pour l'expérimentation* ». Vanpeene Bruhier, C. Bourdil, J. Amsellem. « *Efficacité des corridors : qu'en savons-nous vraiment ?* ». Sciences Eaux & Territoires, INRAE, 2014.

- la requalification environnementale de l'A68 et la construction de de trois écoponts, de palissades pour 10 M€ ;
- la construction d'un écopont sur l'A64 pour 6 M€.

Les dix projets identifiés présentant le niveau de priorité le plus élevé sont estimés, pour la part du projet revenant à l'État à un coût de 60 M€.

Source : DGITM.

Comme l'indique la SNB : « *Un point noir est un obstacle venant fragmenter une continuité écologique et empêcher la bonne circulation des espèces. Cela comprend tout aménagement ou activité anthropique venant perturber le libre déplacement des espèces au droit d'une continuité écologique identifiée. À titre d'exemples, sont concernés les infrastructures linéaires de transport et énergétiques, la conurbation, les barrages, l'agriculture ou la foresterie intensive, l'éclairage artificiel, etc. Les manières de résorber ces points noirs et de restaurer ainsi les continuités écologiques sont diverses et leur coût est très variable selon les solutions à mettre en place (signalétique, petit passage à faune, éco-pont, passe à poisson, plantation de haies, pratiques agro-écologiques, nature en ville, adaptation du parc d'éclairage public, etc.). Les schémas régionaux et autres documents de planification (SRADDET, SRCE, PADDUC, SAR, et SCOT, PLU) identifient les continuités écologiques et donc les principaux points noirs de leur territoire.* ». Par rapport à ces points noirs, la SNB se fixe pour objectif la moitié des points noirs d'ici à 2030, notamment, par « *l'évaluation et la résorption des points noirs prioritaires liés aux infrastructures de transport qui sont responsables de ruptures majeures dans les continuités écologiques* ». En 2022, sont identifiés comme actions phares, le soutien par l'État à hauteur d'1 M€ par projet, la résorption de deux points noirs : celui la « trouée de Colombe » sur l'autoroute A48 en Isère ainsi que celui dit « batraciens » au Val Suzon, en Côte-d'Or.

Au total, le nombre de 324 points noirs est avancé par la DEB à partir d'une extrapolation construite sur les données issues de l'Île-de-France, de Normandie et de Provence-Alpes-Côte-D'azur (PACA). Au coût d'1 M€ maximum par point noir, la DEB estime à 162 M€ les coûts de résorption total pour l'État. Au titre de l'action de l'État pour la mise en œuvre de la SNB3, un minimum de 162 M€ est donc nécessaire d'ici 2030 (résorption de 50 % des points noirs par région). Les autres types de points noirs (urbanisation, agriculture intensive, lumière artificielle, etc.) ne sont pas pris en compte dans ce chiffre, ni les points noirs prioritaires de la trame bleue dont la résorption est à mettre en œuvre par les agences de l'eau

En outre, la mesure 2.2 "points noirs" de la SNB3 prévoit un objectif à court terme d'élaboration d'une méthodologie partagée d'identification et de hiérarchisation de ces points noirs pour toutes les régions et un objectif à moyen terme de disposer d'une base de données nationale recensant tous ces points noirs prioritaires identifiés, afin de permettre le suivi de leur résorption. Cette action n'est pas prise en compte dans le chiffrage de la mission et serait donc appuyé sur les moyens existants.

Enfin, s'agissant du plan relatif aux pollinisateurs, la direction de l'eau et de la biodiversité estime qu'une hausse de 500 k€ annuelle permettrait de financer la part nécessaire aux connaissances et à la coordination de la mise en œuvre régionale. La DEB identifie également des montants complémentaires de 5 M€ annuels, qui pourraient être intégrés aux mesures de restauration prévues par l'Union européenne, ainsi que 3 M€/an pour des mesures en lien avec la trame verte. Les mesures de restauration écologique et de trame verte étant suivie par ailleurs et étant appelées à être encore précisées dans leurs modalités à l'avenir, la mission n'a pas retenu ces financements. Enfin, ces financements ne correspondent qu'à la part du ministère chargé de l'environnement dans la mise en œuvre du plan « pollinisateurs », **la plus large partie étant financée par le ministère chargé de l'agriculture, au travers de la PAC.**

Préconisations relatives aux actions contribuant à la restauration écologique

Les coûts du règlement restauration sont couverts par une grande diversité d'actions, mais seront significativement plus élevés que les moyens actuels. Afin d'anticiper ces besoins, la mission retient un minimum de 9 M€ en 2023 pour l'organisation et la mise en œuvre d'un plan de restauration des écosystèmes au travers de l'identification des sites prioritaires à restaurer à l'échelle territoriale ainsi que le renforcement des actions de l'OFB pour l'analyse de l'efficacité des mesures mises en place dans le cadre des trames vertes et l'accompagnement des collectivités. À compter de 2024, une enveloppe supplémentaire de 30 puis 50 M€/an pourrait être mise en œuvre de façon territorialisée et sur le modèle du plan de relance. Cela constituerait une première étape pour atteindre les objectifs des futures règles européennes relatives à la restauration, dont les coûts seront probablement supérieurs à 50 M€/an en France.

Les moyens du ministère de l'écologie pour la mise en œuvre du plan pollinisateur peuvent être augmentés de 0,5 M€ supplémentaires chaque année d'ici la fin du plan en 2026 afin d'assurer la mise en œuvre du plan d'action spécifique.

Les trames vertes et la résorption des points noirs contribuent à la restauration des continuités écologiques. Les coûts estimés de cette politique (estimation de la DEB) sont de 20 M€ supplémentaires en 2023 puis 40 M€ supplémentaires par an en rythme de croisière par rapport à 2022, soit 190 M€ au total d'ici à 2027 et 310 M€ à horizon 2030. Ces montants sont cohérents avec le coût moyen estimé de 1 M€ pour la résorption d'un point noir et l'objectif de résorber au moins 300 points noirs d'ici à 2030.

Les coûts supplémentaires figurent également au titre des moyens complémentaires des agences de l'eau au titre de la restauration de la continuité écologique des cours d'eau et d'hydro morphologie (à hauteur de 52 M€ en 2023 et suivants et 39 M€ en 2027).

Estimations

Coût 2023 : 159 M€ (dont 130 M€ de nature en ville et de résorption de décharges littorales).

Coût 2023-2027 : 1,06 Md€.

ETP : aucun *ad hoc*.

4.1.4. L'atteinte des objectifs de protection du milieu marin (espèces protégées, coraux, objectifs européens de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM)) nécessite un financement minimum supplémentaire de 5 M€/an d'ici 2027

La protection du milieu marin est identifiée comme un objectif prioritaire de la SNB, notamment en lien avec les objectifs de la directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (DCSMM). Cette dernière vise, en principe à horizon 2020, l'atteinte du bon fonctionnement des écosystèmes marins tout en permettant l'exercice durable des usages en mer. Or, les objectifs ne semblent pas atteints : à l'échelle européenne, l'Agence européenne pour l'environnement conclut à une menace persistante sur la biodiversité marine⁵⁰.

En 2021, les crédits engagés pour la protection du milieu marin représentaient 50 M€ dont 19 M€ au titre du plan de relance. La mission propose une hausse des moyens moindres sur les années à venir.

Douze actions de la SNB contribuent à l'objectif de préservation du milieu marin. Ces mesures se cumulent avec les objectifs de la SNAP favorables à la préservation du milieu marin.

Parmi ces actions :

- ◆ trois visent les négociations internationales en cours dans le cadre de la négociation *Biodiversity beyond national jurisdiction (BBNJ)*, du programme SAPBIO de la convention de Barcelone et de la réglementation de l'autorité internationale des fonds marins (AIFM) ;
- ◆ trois visent les connaissances :
 - le déploiement d'une stratégie de recherche et d'acquisition des connaissances des grands fonds marins, y compris dans leur dimension archéologique ;
 - le déploiement d'observatoires marins côtiers et dans les grands fonds ;
 - le déploiement de l'observatoire de l'éolien en mer d'ici 2024 ;
- ◆ deux visent la politique de pêche, notamment au travers de la mobilisation des programmes européens ;
- ◆ deux visent les espaces protégés en mer, et notamment leur connectivité (chiffrées dans le cadre du chiffrage de la SNAP).

En outre, les deux dernières actions comprises regroupent des actions en lien avec d'autres objectifs :

- ◆ en matière de préservation des espèces et espaces protégés (plan d'action pour les récifs coralliens d'outre-mer, plans d'actions des écosystèmes particulièrement menacés et/ou riches en carbonnes, plan d'action pour les mangroves) ;
- ◆ la stratégie d'intervention du conservatoire du littoral.

La mission retient un besoin de financement pour le milieu marin de 5 M€/an d'ici à 2027 pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la DCSMM ainsi qu'au plan de protection des espèces menacées du milieu marin.

⁵⁰ Rapport n° 17/2019 de l'AEE, *Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach*, 2020.

Annexe IV

Concernant, l'atteinte des objectifs de la DCSMM, une enveloppe de 3,5 M€/an permettrait à l'État et ses opérateurs de mettre en place les actions prévues par les documents stratégiques de façades (sans prendre en compte les financements européens nécessaires). Une première estimation de la DG AMPA avait conduit à estimer un montant global de besoins supplémentaires de 43 M€ sur cinq ans, nécessaires à la mise en place des actions prévues, soit 8,6 M€ supplémentaires par an (cf. encadré 10). Cependant, la DG AMPA prévoit de couvrir au moins 15 M€ par des financements européens et 4 M par les collectivités territoriales, seules 24 M€ restant à la charge de l'État et de ses opérateurs, soit 4,8 M€/an d'ici à 2027. La demande de la DEB de 3,5 M€ paraît donc être une hypothèse de départ conservatrice pour le financement d'actions favorables aux objectifs de la DCSMM, sachant en outre que les agences de l'eau pourraient couvrir environ 1,6 M€/an selon l'estimation de la DG AMPA et la clé de répartition.

Encadré 10 : L'évaluation des coûts des documents stratégiques de façade

Extrait d'une note transmise à la mission par la DGAMPA :

« L'audit de performance de la Cour des comptes européenne sur le milieu marin publié le 26 novembre 2020 rappelle le caractère essentiel de cette démarche dans le cadre d'élaboration des politiques publiques. La réalisation de cette maquette financière s'inscrit par ailleurs dans le contexte du rapport de la Commission européenne sur la mise en œuvre de la DCSMM (COM (2020) 259). Ce dernier a pu caractériser les ressources consacrées à la mise en œuvre des programmes de mesures comme insuffisantes, et pousse à explorer de nouvelles capacités de financement en s'appuyant notamment davantage sur les fonds communautaires.

La maquette financière réalisée par le bureau d'étude EDODECISION présente une estimation du coût des actions et des sous-actions prévues. Elle permet d'identifier les financements éligibles et les financeurs associés à chacune d'entre elles et de proposer une clé de répartition indicative des financements.

En juillet 2020, une première maquette financière a été transmise aux membres du GT Bleu, proposant, pour chaque sous-action, une estimation des coûts proposée par le bureau d'études ECODECISION, mais aussi un pré-fléchage des financements potentiels. Cette maquette a fait l'objet de retours de la part des différents acteurs à l'automne 2020. Ces derniers ont été intégrés. Un premier scénario d'estimation indicative des coûts par financeurs a ainsi été présenté en CNP Bleu du 17 décembre 2020. Le bureau d'études enfin a mis en cohérence l'estimation des coûts avec les dernières versions des plans d'actions mis à la saisine de l'autorité environnementale du 12 février 2021. »

Le total du surcoût estimé est de 43 M€ d'ici à 2030 hors ETP pour les 67 actions des documents stratégiques de façade. Cependant, la DG AMPA prévoit de couvrir au moins 15 M€ par des financements européens et 4 M par les collectivités territoriales, seules 24 M€ restant à la charge de l'État et de ses opérateurs, soit 4,8 M€/an d'ici à 2027.

Source : DG AMPA.

Concernant le plan de préservation des espèces maritimes menacées, à l'œuvre entre 2022 et 2026, les coûts sont estimés à 1,6 M€/an sur la base des coûts des PNA (l'État étant cependant le principal financeur s'agissant des mesures en mer). Ces besoins ont été validés en réunion interministérielle fin 2021 selon la DEB.

En outre, la mission ne retient pas de coûts supplémentaires relatifs à la pêche durable qui, comme la politique agricole, doit être financée dans le cadre des politiques communautaires. À ce titre, pour la période 2021-2027, le FEAMPA est doté de 600 M€. Cependant, une part minimale des financements a un effet favorable sur la biodiversité (cf. annexe II), la politique commune de la pêche devant mieux intégrer les objectifs de biodiversité à l'avenir⁵¹. La mission souligne par ailleurs qu'une politique de pêche plus durable permettrait d'éviter des coûts supplémentaires de protection des espèces maritimes menacées et de mise en œuvre de plans nationaux d'actions (par exemple dans le cadre du plan cétacés) et produirait donc un double bénéfice environnemental et budgétaire. Ainsi, une politique de gestion des prises en fonction de l'estimation scientifique des ressources disponibles respecte sans coût la biodiversité en prévenant les surcaptures et a pu être efficace par le passé, comme dans le cas du thon rouge en Méditerranée⁵².

Au-delà de ces éléments, les coûts supplémentaires identifiés par la DEB sont ceux :

- ◆ du **renforcement de l'action en faveur des récifs coralliens en Outre-Mer**, il a fait l'objet d'un **engagement du Président de la République de la France** dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) à hauteur de 4 M€. La mission retient donc des besoins complémentaires à ceux prévus au titre de la SNAP à hauteur de 1 M€/an entre 2024 et 2027. Mais les coûts d'une action efficace sont estimés à 6 M€ par la DEB, soit entre 1 et 1,5 M€/an d'ici à 2027. L'OFB estime à 2 M€ les coûts complémentaires pour cette action, ainsi que 4 ETP dont 2 en centrale et 2 dans les Outre-mer ;
- ◆ de plans d'actions pour la protection d'écosystèmes particulièrement menacés et/ou riches en carbone – estimés à 460 k€ sur la posidonie, mais d'ores et déjà, identifiés, financés et fléchés.

Les coûts supplémentaires identifiés par l'OFB sont ceux :

- ◆ de 500 k€ pour des recherches complémentaires et d'1 ETP dans le cadre des négociations BBNJ ;
- ◆ de 3 M€/an pour le déploiement de la stratégie de recherche et d'acquisition des connaissances des grands fonds marins ainsi que 3 ETP ;
- ◆ de 5 M€/an et 2 ETP pour les observatoires marins côtiers (l'OFB indiquant une forte variabilité des coûts en fonction des ambitions retenues) ;
- ◆ de 1,2 M€/an et 4 ETP pour la politique de la pêche.

La mission ne retient pas les coûts afférents aux observatoires marins côtiers, dont le niveau de priorité n'est pas jugé maximum par l'OFB et est jugé supplémentaire aux besoins de la DCMM.

La mission ne retient pas non plus les moyens de coordination pour les négociations BBNJ ainsi que sur les mesures en lien avec la pêche, dont les coûts pourraient être intégrés à la trajectoire actuelle d'actions de l'OFB.

La mission ne retient pas les besoins pour le déploiement de la stratégie de recherche et d'acquisition des connaissances des grands fonds marins ainsi que 3 ETP. Ces moyens pourront être portés par France 2030 et le SGPI (action n°10 du plan France 2030, financée à hauteur de 300 M€). La mission souligne à cet égard la nécessité d'un suivi attentif de ces crédits en matière de biodiversité.

⁵¹ Rapport spécial de la Cour des comptes européenne, *Milieu marin : une protection étendue mais superficielle*, 2020.

⁵² Voir par exemple : <https://www.nationalgeographic.fr/environnement/thon-rouge-en-meditteranee-un-retour-perenne>.

Préconisations relatives aux actions contribuant à la protection du milieu marin

La mission préconise de retenir une enveloppe de 6 M€/an décomposé entre : 1 M€ pour le plan de protection des récifs coralliens entre 2024 et 2027, 3,5 M€ supplémentaires pour la mise en œuvre de la DCSMM au titre des documents stratégiques de façades et 1,5 M€ pour la protection des espèces marines protégées.

La mission note que ces dépenses pourraient être moindres et s'éteindre à l'avenir à la condition que les réglementations en matière de pêche et d'aires marines protégées soient efficacement mises en œuvre. Par exemple, la capture accidentelle de cétacés est en partie la conséquence de la politique de pêche nationale, qui pourrait évoluer pour mieux prévenir ces captures accidentelles, la France faisant l'objet d'une procédure d'infraction à ce titre.

Besoin 2023 : 5 M€.

Besoin total 2023 2027 : 27,9 M€.

Besoin ETP : 0.

4.1.5. Spécificité de la SNB, les mesures de transversales de police, de connaissances, de sensibilisation et de communication permettront d'alimenter la montée en puissance de la biodiversité parmi les enjeux prioritaires pour 25 M€/an

Au sein des politiques dites « de biodiversité » par la mission, les mesures transversales (hors connaissances) de gestion, d'animation, de gouvernance, de police, de communication, et d'éducation ont représenté 105 M€ en 2021, ce qui représentant le troisième de poste de dépenses dans ces politiques (après les connaissances et les aires protégées).

En outre, parmi les dépenses favorables au titre des politiques « en lien avec la biodiversité », 151 M€ en 2021, soit 11, % du total général sont consacrées à des mesures classées comme transversales par la mission.

4.1.5.1. Un renforcement de la police environnementale est nécessaire pour assurer le respect des règles visant à la préservation de la biodiversité dont les seuls besoins pour l'OFB sont estimés à 2,7 M€/an

Des mesures de police environnementale sont nécessaires pour assurer le respect des règles en matière de biodiversité. La compétence de police environnementale est aujourd'hui assumée principalement par l'OFB s'agissant de la biodiversité terrestre et aquatique, mais est également exercée par les services déconcentrés de l'État (directions départementales des territoires et DREAL), mais aussi les agents des parcs nationaux et de l'ONF. La police environnementale marine relève des affaires maritimes. Pour l'ensemble des mesures de police environnementale, un travail est engagé avec les ministères des armées, de l'agriculture et de l'alimentation et de l'intérieur afin d'intégrer les différentes dimensions dans l'action de préservation de la biodiversité.

La création de l'OFB a permis de mutualiser les polices environnementales de l'ONCFS et de l'AFB, solution recommandée par l'IGF et le CGEDD (rapport n°2017-M-082-2) afin de préserver les capacités de police. S'agissant des moyens de police, le rapport du CGEDD relatif aux moyens et aux besoins des politiques de biodiversité de 2016 indiquait : « *La police de l'eau et de la nature implique environ 2 800 ETP répartis entre services de l'État (DDTM, DREAL) et opérateurs (essentiellement l'ONCFS et l'ONEMA, mais également les parcs nationaux et l'AAMP). Dans le contexte de maîtrise budgétaire qui conduit à une baisse régulière des plafonds d'emplois, la mission ne peut que rappeler l'importance de cette mission régaliennne qui contribue à prévenir les dégradations des milieux et à éviter ainsi des coûts de restauration. Elle renvoie notamment aux conclusions des missions du CGEDD sur l'organisation des services territoriaux de l'ONCFS et de l'AFB. Elle insiste sur la nécessité de maintenir des moyens de fonctionnement suffisants pour permettre aux opérateurs mais également aux services déconcentrés d'assurer leurs missions de police avec efficacité. La mission recommande en conséquence de maintenir au moins au montant actuel la dotation sur le programme 113 pour la police de l'eau* ». Le rapport n°2017 M 082 2 de l'IGF et du CGEDD relatif aux opérateurs de l'eau et de la biodiversité indiquait en 2018 que « *les modalités d'exercice des missions de police* » étaient « *menacées par les prévisions actuelles d'effectifs* » que seule la mutualisation permettait de résoudre. Un nouveau bilan n'a pas été conduit depuis à cette échelle.

Dans ce contexte, la stratégie nationale pour la biodiversité comprend plusieurs actions visant au renforcement des actions de police environnementale :

- ◆ le financement de la SNAP doit prendre en compte le contrôle des espaces naturels. De fait, au sein des parcs et espaces naturels, les actions de police environnementale ont été chiffrées dans le cadre du rapport « *Moyens des aires protégées* » de l'IGF et du CGEDD (n°2021-M-036-03). L'OFB estime pour sa part à 15 ETP ses besoins supplémentaires pour les seules aires protégées, ces besoins étant compris dans les estimations du rapport précité ;
- ◆ la mesure 3.4 du cadrage de la SNB est d'« *améliorer l'efficacité des actions de police contre les pollutions et les atteintes aux milieux* » et comprend trois actions visant à :
 - renforcer les collaborations entre polices pour accroître leur efficacité ;
 - élaborer une offre de service de l'État en direction des collectivités pour les accompagner dans le domaine de la police environnementale ;
 - renforcer la lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane dans toutes ses dimensions, y compris diplomatiques, sanitaires, sociales et économiques.

La mission considère cependant que les besoins supplémentaires doivent s'inscrire en interministériel et estimés dans ce cadre.

Préconisations de la mission sur les moyens de police de l'OFB

Au total, hors des moyens des aires protégées, 26 ETP de police environnementale complémentaires pourraient être créés à l'OFB dont 10 en Outre-mer, pour un coût estimé de 1,6 M€/an⁵³, pour les seules actions de l'OFB.

Ces ETP permettraient notamment à l'OFB de jouer un rôle d'animation des polices environnementales au niveau local en travaillant notamment avec les douanes et les services de gendarmerie.

Coûts 2023 : 0,9 M€.

Coûts 2023 2027 : 9,3 M€.

ETP : 26 en rythme de croisière.

⁵³ Calcul à partir de la moyenne du coût/agent de l'OFB.

4.1.5.2. Le développement des connaissances et des indicateurs en matière de biodiversité est nécessaire afin de rendre plus efficace les actions de préservation

Au total, 17 actions de la SNB sont liées à l'ambition d'une meilleure connaissance de la biodiversité.

Selon les estimations de la mission (cf. Annexe I), les moyens actuellement consacré à la connaissance en matière de biodiversité constituent actuellement le premier poste de dépense pour l'État (168 M€, 12 % du total en 2021) en faveur de la biodiversité.

Des mesures complémentaires sur les connaissances se justifient à la fois à des fins d'efficacité de l'action, de prise de conscience de la part des acteurs impliqués (porteurs de projet) et de capacité à anticiper les actions et les coûts futurs. La Commission européenne, dans son étude d'impact préalable au projet de règlement relatif à la restauration qu'elle propose, a estimé à 513 M€ les coûts totaux nécessaires en France (à répartir dans le temps) pour l'acquisition des connaissances sur les habitats en état inconnu d'ici à 2030. Cela correspond à un coût de 64 M€/an afin d'être en mesure de disposer du niveau de connaissances estimé par la Commission comme nécessaire pour la mise en œuvre du futur règlement relatif à la restauration.

L'extension de la mise en œuvre des atlas de biodiversité communale (ABC) est considérée comme prioritaire par les administrations porteuses et reconnue comme telle par l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission. La mise en place des ABC, relancée notamment dans le cadre du plan de relance (cf. annexe I), consiste à organiser, au niveau communal, un recensement selon un protocole établi de la biodiversité présente à l'échelle de la commune. La mesure contribue à la fois au développement de la connaissance de la biodiversité au niveau local, à la sensibilisation et à la mobilisation des acteurs locaux, et à l'anticipation des enjeux de préservation liés aux politiques d'aménagement.

La généralisation des ABC de la biodiversité nécessite des moyens supplémentaires d'intervention et d'animation. L'estimation par l'OFB est d'1 ETP par région, et de trois pour assurer la coordination au plan national.

Les modalités de calcul des coûts sont les suivantes : il reste 33 500 communes à couvrir par un ABC de la biodiversité sur les dix prochaines années, soit 3 350 communes par an, le coût moyen des ABC existants est de 15 000 €. Le coût total hors économies d'échelle et acquis de l'expérience des nouveaux ABC à déployer serait donc, suivant cette moyenne, de 50 M€/an.

L'OFB estime cependant être en mesure d'assurer le déploiement des ABC avec 15 M€/an de crédits d'intervention et 21 ETP (3 A au plan national et 18 B territoriaux) pour se rapprocher d'une généralisation des ABC de la biodiversité. Ces 21 ETP représentent un coût complémentaire estimé de 1,3 M€/an.

Au titre des mesures de connaissance, la mission retient également la demande de l'OFB d'engager 2 M€ supplémentaires afin d'augmenter son effort de connaissance des sols, en raison de la stratégie à venir sur les sols (cf. 4.2.2).

Préconisations de la mission en matière de connaissances

La mission propose de poursuivre l'extension des ABC au plan national, ce qui nécessite une enveloppe de 15 M€ annuel et 18 ETP pour assurer l'animation (1 dans chaque région métropolitaine et 5 en Outre-mer).

La mission propose de mettre en œuvre l'action de connaissances des sols proposée par l'OFB qui s'inscrit dans la stratégie à venir sur les sols et peut alimenter utilement les actions en matière de restauration. Ce besoin particulier est estimé à 2 M€/an.

Les montants retenus par la mission ne tiennent pas compte d'éventuels besoins futurs du ministère chargé de la recherche en la matière, ni des besoins à venir en lien avec la mise en œuvre du règlement en matière de restauration.

Besoins 2023 : 17,6 M€.

Besoins 2023-2027 : 90,4 M€.

Besoins en ETP pour l'OFB : 18.

Si l'OFB a formulé des besoins significativement plus élevés sur les connaissances, la mission n'a pas été en mesure de les expertiser dans l'ensemble. Au total, l'OFB estime à 32 M€ en intervention, 6 M€ en fonctionnement et 97 ETP soit environ 5,8 M€/an ses besoins en matière de connaissance afin d'assurer la mise en œuvre des actions de la SNB. La mission n'a pas été en mesure d'expertiser l'ensemble des actions qui seraient mises en œuvre si cette demande devait être soutenue, bien que ces actions ait été individuellement chiffrées en coûts et en ETP par l'OFB.

Par exemple, le renforcement du système d'information de l'inventaire du patrimoine naturel (SINP) est jugé nécessaire par l'OFB afin d'articuler les connaissances en matière de biodiversité. Le renforcement des connaissances de manière générale est prévu par la première action de la mesure 10 visant à « *renforcer et valoriser la connaissance sur la biodiversité* ». S'agissant de l'OFB, celle-ci estime les coûts de cette action à 4 M€ /an de crédits d'intervention, ainsi que 18 ETP – 3 pour le pilotage et 15 dans les services territoriaux. À cette action générale transversale s'ajoutent plusieurs mesures spécifiques, dont notamment la mise en œuvre des systèmes d'information permettant de suivre en particulier la biodiversité dans les sols. Cette mesure est estimée à 1 M€ de crédits d'intervention par l'OFB ainsi qu'un ETP de catégorie A.

Selon la DEB, les principaux programmes nécessitant des financements supplémentaires issus du programme 113 pour les années à venir sont les suivants :

- ◆ programmes de surveillance de la biodiversité terrestre et des milieux marins ;
- ◆ connaissance des milieux forestiers (notamment cartographie des forêts subnaturelles),
- ◆ connaissance sur les sols,
- ◆ connaissance nécessaire à la protection et à la remise en bon état des continuités écologiques (cartographie des points noirs, suivi de la (dé)fragmentation des espaces naturels, dispositif de suivi des bocages/haies, connectivité du réseau d'aires marines protégées, observatoire des émissions lumineuses nocturnes, etc.) ;
- ◆ connaissance en Outre-mer (notamment cartographie des habitats naturels). L'estimation chiffrée des besoins complémentaires sur ces programmes dépend non seulement des objectifs de la SNB mais également du futur règlement européen sur la restauration de la nature en cours de négociation.

La DEB n'est pas en mesure d'estimer les montants complémentaires nécessaires, qui dépendent notamment du futur règlement européen relatif à la restauration écologique.

Enfin, des actions sont également prévues en matière de connaissances des grands fonds marins au sein de France 2030, qui gagneraient à bénéficier aux enjeux de biodiversité sous-marine⁵⁴.

⁵⁴ 300 M€ annoncés, qui ne sont pas intégrés dans les projections de la mission au titre de la SNB 2030.

4.1.5.3. La sensibilisation et l'éducation des plus jeunes à la biodiversité pourrait s'inscrire en interministériel, le recrutement de services civiques étant la principale mesure portée par le ministère chargé de l'écologie

Au total, 21 actions de la SNB, contribuant à quatre mesures et deux objectifs de la SNB visent à renforcer l'éducation en matière de biodiversité dans le primaire, le secondaire et le supérieur. Il s'agit d'un levier important de sensibilisation et de mobilisation autour des enjeux de biodiversité.

Parmi ces 21 actions, 15 actions des mesures 9.1 et 9.2 sont principalement des mesures liées aux contenus des formations, qui peuvent être modifiées et organisées sans moyens significatifs supplémentaires. Parmi ces 15 actions, le déploiement des aires éducatives maritimes et terrestres vise à être financé par un programme LIFE mais nécessite, selon l'OFB 1,24 M€ /an de crédits d'intervention/an supplémentaire pour l'OFB et 22 ETP (4 pour la coordination et l'animation et 1 par région y compris en Outre-Mer). Ces moyens sont compris au titre du financement des aires protégées. Les autres mesures ne nécessitent pas de moyens supplémentaires.

Les six actions restant à financer sont les suivantes :

- ◆ développer des voyages scolaires dans la nature pour 100 000 jeunes (mesure non chiffrée) ;
- ◆ soutenir les projets « nature » de 100 000 jeunes au travers d'appels à projets auprès des associations et fédérations de jeunesse et d'éducation populaire nationale ;
- ◆ l'accueil de 1 000 jeunes en service civiques en faveur de la protection de la biodiversité auprès du ministère de la transition écologique ;
- ◆ l'élargissement du SNU aux enjeux de protection de la nature ;
- ◆ le soutien aux associations et aux réseaux d'éducation au développement durable ;
- ◆ l'articulation entre les projets associatifs et les apprentissages scolaires.

Parmi ces mesures, seuls l'accueil de 1 000 jeunes en service civique a fait l'objet d'un travail de chiffrage avec l'OFB, estimé à 2 M€ par an. Pour les années 2022 et 2023, le programme a d'ores et déjà été arbitré, et présenté par les ministres responsables lors du salon de l'agriculture 2022⁵⁵. Le passage à 2000 jeunes, au regard du coût par jeune estimé, est inclus par la mission dans le scénario socle. Les montants évoluent ainsi de 2 M€ en 2023 à 4 M€ en 2027. La mission a retenu une trajectoire de croissance linéaire pour ce besoin.

Les autres mesures pourraient notamment être comprises dans la stratégie ministérielle en matière de biodiversité prévue par la SNB des ministères chargés de l'éducation et de la jeunesse.

Préconisations de la mission sur les mesures d'éducation et en lien avec la jeunesse

Le système des services civiques étant bien identifié par les acteurs et étant un objectif simple et réalisable de la SNB, la mission propose d'en retenir le principe.

Il s'agit ainsi de passer de 1 000 services civiques en lien avec la biodiversité en 2023 à 2 000 en 2027.

Besoins 2023 : 2 M€.

Besoins 2023-2027 :15 M€.

⁵⁵ <https://www.service-civique.gouv.fr/le-mag/actualites/1-000-missions-jeunes-et-nature-en-2022-2023>.

4.1.5.4. La communication autour de la biodiversité ne bénéficie pas d'une organisation nationale portée par les services de l'État : le financement d'un plan d'impact à hauteur de 4 M€ porté par l'OFB constitue une première étape

Au total ,18 actions de la SNB, liées à 9 mesures, visent à améliorer la communication et la sensibilisation aux enjeux de la biodiversité. Ces actions partagent les objectifs de renforcer la communication autour des enjeux de la biodiversité auprès et au travers des collectivités, des associations, et du grand public, par le biais d'événements, du déploiement d'outils numériques, d'incitations à la prise en compte des enjeux liés à la biodiversité.

L'OFB, appelé à organiser la majorité de ces différentes initiatives, a estimé initialement à 9,7 M€ le coût en intervention de mise en œuvre de ces différentes actions, ainsi qu'à 10 ETP de catégories A positionnés au siège. Parmi les différentes mesures envisagées, l'OFB propose de développer une campagne d'impact sur le grand public comprenant le déploiement d'outils numériques, pédagogiques, et de mobilisation citoyenne. L'OFB estime les coûts de cette campagne d'impact à 8 M€, ce qui correspond aux moyens déployés par l'ADEME dans ses domaines de compétences, l'OFB arguant que les budgets déployés « *n'ont pas d'équivalent sur la biodiversité* ». **Ces besoins seraient ventilés par tranche de deux ans, soit 4 M€/an pour le déploiement de la campagne d'impact.**

Les estimations de l'OFB pour l'animation et le déploiement d'actions de communication et de sensibilisation pour la biodiversité sont de 4 M€/an de moyens supplémentaires ainsi que de 3 ETP supplémentaires pour mettre en œuvre les actions (Cat. A, situés au siège).

La mission propose de retenir ces moyens car l'OFB apparaît être l'acteur adapté en la matière et ses moyens sont inférieurs, par exemple, à ceux de l'ADEME. La mission propose d'intégrer les 4 M€ estimés à partir de 2023.

En complément, **trois des actions de la SNB visent la communication vers les entreprises et le renforcement des moyens dirigés vers le financement de la biodiversité par les entreprises :**

- ◆ les actions en faveur de **l'initiative « engagés pour la nature »** à hauteur de 1 M€/an (en plus des financements européens) ainsi que deux ETP : les actions territoires et entreprises engagés pour la nature (respectivement TEN et EEN) constituent le principal dispositif porté par l'OFB d'animation des enjeux de biodiversité au niveau des acteurs locaux. La mission a pu constater l'engouement pour ces dispositifs d'animation dans les territoires qu'elle a visité. Les besoins complémentaires demandés par l'OFB ne suffisent pas au passage à l'échelle du dispositif, mais permettraient de le consolider au niveau national ;
- ◆ les actions en faveur de l'adaptation et de l'adoption de labels et référentiels prenant en compte la biodiversité : l'OFB estime à 2 ETP ses besoins en la matière et à 400 k€/an les crédits nécessaires. La mission n'a pas retenu ces actions comme prioritaires et au sein de son estimation des besoins.

L'annexe V revient plus largement sur les possibilités de créer et de renforcer des leviers de financement privés de la biodiversité et notamment sur les besoins en matière de compensation.

Préconisations de la mission en matière de communication

La mission propose d'accorder des moyens annuels de 4 M€ à l'OFB pour assurer un plan d'impact en matière de communication afin de rehausser la visibilité de la biodiversité au plan national.

La mission retient également la poursuite de l'initiative « Engagés pour la nature » et, en particulier, de sa dimension « entreprises engagées pour la nature » pour des montants complémentaires de 1 M€/an.

Coûts 2023 : 5 M€.

Coûts 2023/2027 : 25 M€.

ETP : 0.

4.2. Le coût supplémentaire des politiques en lien avec la biodiversité est estimé à environ 400 M€/an, principalement au titre du grand cycle de l'eau (115 M€/an), du renouvellement forestier (100 M€), et des fonds contribuant à la lutte contre l'artificialisation (100 M€/an pour le fonds friche)

4.2.1. L'objectif de transition agricole est prioritaire mais la SNB ne comprend pas de mesure nouvelle dans ce domaine, ce malgré les limites du plan stratégique national de la politique agricole commune

Les espaces agricoles occupent 45 % du territoire et leur biodiversité est menacée. Par exemple, le nombre d'oiseaux communs spécifiques des milieux agricoles a diminué de 38 % entre 1989 et 2018 et « quasiment aucune tendance positive » n'est observée chez les insectes évalués⁵⁸. Avec l'artificialisation croissante des sols, l'agriculture constitue en France la première source de pressions sur la biodiversité. De fait, 90 % des dépenses prises en charge par le pilier I de la PAC sont considérées par la mission comme des dépenses dommageables à celle-ci (cf. annexe II).

En outre, les règles européennes en matière de transition agricole en cours de discussion vont rehausser le niveau d'exigence environnementale associé aux pratiques agricoles. Dans le cadre de la stratégie « Farm to Fork », la proposition de la Commission européenne de juin 2020 est de réduire d'ici à 2030 de 50 % l'usage et les risques liés aux pesticides d'une part et les excès de nitrates d'autre part. Cette même ambition est portée par l'Union européenne dans le cadre de la négociation du Cadre mondial pour la biodiversité (cible 7).

Dans ce contexte, la mission estime pourtant à 6,5 Md€ les dépenses dommageables à la biodiversité liée à la PAC chaque année et 250 M€ les mesures défavorables financées par l'État en matière d'agriculture (2022). Par contraste, les dépenses directement favorables à la transition agroécologique ont été de 301 M€ en 2021 selon l'estimation de la mission (cf. annexes I et II).

Cependant, les actions de la SNB relatives à la transition agricole ne présentent pas d'élément complémentaire significatif ou nécessitant un chiffrage, cette dernière se limitant au rappel de la stratégie nationale relative à la mise en œuvre de la politique agricole commune (PAC), publiée en décembre 2021. De fait, contacté par la mission, le ministère de l'agriculture a indiqué que « la plupart des actions listées n'appellent pas de financement par le ministère de l'agriculture ».

Jusqu'ici, le résultat et les ambitions des politiques de transition agricole ont été insuffisants. Dans le rapport de la Commission européenne sur l'évaluation des politiques environnementales en France de septembre 2022, la Commission indique que « la France ne prend pas non plus assez de mesures pour prévenir les dommages causés par les pratiques agricoles, forestières et de pêche ».

Deux récents rapports de la Cour des comptes visant le développement de l'agriculture biologique et la transition agroécologique indiquent l'insuffisante orientation des mesures de la PAC pour atteindre les objectifs que s'est fixée la France en matière environnementale.

Dans le premier rapport, la Cour indique « une politique de soutien [à l'agriculture biologique] qui n'est pas à la hauteur de l'ambition affichée par les pouvoirs publics »⁵⁶.

La Cour pointe en particulier la suppression de l'aide au maintien : « *La suppression en 2017, en France, de l'aide au maintien a ralenti les conversions à partir de 2020. Cette décision répond d'autant moins à la nécessité de rémunérer les services environnementaux que les « paiements verts » du premier pilier de la PAC bénéficient à tous les agriculteurs à l'identique. Pour certaines productions, comme les grandes cultures, les exploitations biologiques perçoivent à l'issue des cinq années d'aide à la conversion un niveau d'aides équivalent à celui alloué aux exploitations conventionnelles et ne bénéficient donc d'aucune rémunération des services environnementaux rendus. Ce constat peut expliquer en partie le faible nombre d'exploitations céréalières en bio.* »

La Cour conclut que « *la politique de soutien à l'agriculture biologique menée par le ministère de l'agriculture porte des objectifs ambitieux, sans allocation de moyens suffisants. Des résultats notables ont certes été obtenus, mais cette politique aurait pu être davantage motrice dans le développement de l'agriculture biologique, qu'elle a, au mieux, accompagné et parfois freiné* ».

Dans le second rapport⁵⁷, note de synthèse relatif à l'enjeu de transition agricole, la Cour conclut que « *La politique agricole commune (PAC) regroupe l'essentiel des outils et moyens financiers à disposition des pouvoirs publics pour accompagner la transition agroécologique des agriculteurs. Néanmoins, la programmation actuelle de la PAC s'est soldée par des résultats en-deçà des ambitions environnementales affichées* ».

Enfin, au plan européen, la Cour des comptes de l'Union européenne a souligné plusieurs limites dans la mise en œuvre de la PAC précédente. Par exemple, un rapport sur les relations entre consommation d'eau et agriculture montre que la PAC « n'empêche pas les agriculteurs de consommer trop d'eau ». Surtout, dans un rapport spécial de 2020 intitulé « *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin* », la Cour des comptes de l'Union pointe les éléments suivants :

- ◆ la Commission surestime le montant des dépenses consacré à la biodiversité ;
- ◆ les paiements directs ont un effet nul voire négatif sur la biodiversité ;
- ◆ les sanctions sont faibles voire inexistantes ;
- ◆ les régimes fondés sur les résultats ont des effets positifs mais sont rares.

Dans l'ensemble de ses rapports (forêts, produits phytosanitaires, effets de la PAC), la Cour invite à la mise en place d'un suivi plus fin au travers de données fidélisées et d'une évaluation réelle des mesures ayant des effets sur la biodiversité.

La déclinaison nationale de la politique agricole commune, malgré ses évolutions, demeure insuffisante. La transition agricole doit être soutenue financièrement au titre de la PAC, dont la capacité à atteindre les objectifs en matière de biodiversité reste insuffisante, malgré la création des écorégimes au sein du pilier I et l'existence des MAEC dans le pilier II. **Sur ces montants, 6,5 Md€ peuvent être considérées comme des dépenses dommageables à la biodiversité.**

⁵⁶ [Rapport de la Cour des comptes sur le soutien à l'agriculture biologique, 2021.](#)

⁵⁷ [Note de synthèse sur la transition agroécologique. Enjeux structurels pour la France, 2021.](#)

L'autorité environnementale s'est montrée très critique du premier PSN de décembre 2021. Dans son avis n°2021-78 consacré à la politique agricole commune, l'autorité environnementale s'est penchée notamment sur les dépenses en matière de biodiversité. Elle indique que *« le constat de l'évaluation environnementale est celui d'un « infléchissement notable » des moyens du PSN visant à répondre aux grands enjeux de l'environnement par rapport à la précédente période de la PAC, mais d'une grande incertitude sur les incidences environnementales de l'activité agricole et d'une conviction que la trajectoire tracée par le futur PSN ne rejoindra pas d'ici 2030 celle de la stratégie nationale bas carbone (SNBC), ni celle du plan biodiversité, ni celle de la directive cadre sur l'eau (DCE). L'Ae, au vu des éléments fournis par le MAA, souscrit à ce constat »*⁵⁸. L'autorité environnementale indique également que *« Le projet de PSN semble ainsi avoir été bâti sans éléments permettant de mesurer les progrès accomplis jusqu'ici dans le domaine environnemental, sans identifier les causes des échecs précédents et sans évaluer précisément les insuffisances et les obstacles rencontrés pour servir de fondement aux nouvelles orientations proposées »*.

De fait, l'autorité environnementale formule plusieurs recommandations permettant d'améliorer le suivi et l'incidence en matière de biodiversité du PSN. L'autorité recommande notamment :

- ◆ de définir dans les meilleurs délais les mesures d'évitement, de réduction et si nécessaire de compensation des incidences environnementales du PSN et de présenter le calendrier dans lequel elles seront mises en œuvre ;
- ◆ de mettre en place un dispositif de suivi des incidences environnementales de chacune des interventions du PSN Pac en vue de réajuster, si nécessaire y compris en cours de programmation, les mesures prises pour les éviter, les réduire et si nécessaire les compenser. Elle recommande de mettre à disposition du public le résultat de ce suivi ;
- ◆ **de retenir pour le label HVE⁵⁹ révisé un niveau sanctionnant une réelle performance environnementale, de l'ensemble de l'exploitation certifiée,** s'inscrivant dans la trajectoire des engagements européens et nationaux en matière de biodiversité, d'eau et de climat.

La Commission européenne a émis des réserves dans son avis du 31 mars 2022 sur le document transmis par la France qui ont conduit la France à revoir le PSN, finalement adopté en août 2022. Le PSN comprenait de fait dans sa version initiale des mesures visant à organiser la transition agricole, mais dont l'incidence environnementale n'était pas démontrée. À titre d'exemple, la principale mesure nouvelle, « l'écorégime », accessible grâce à la certification HVE, représente 25 % des aides directes mais demeure un « outil de masse ». Or la Cour des comptes⁶⁰ comme l'Office français de la biodiversité ont souligné les limites de la certification HVE⁶¹.

Le nouveau projet de PSN comprend des avantages plus significatifs pour l'agriculture biologique et le label HVE ne permet plus d'accéder à l'entièreté de l'éco-régime. Les mesures favorables reprises dans le PSN comprennent 280 M€/an de mesures agroenvironnementales, et 340 M€/an d'accompagnement de conversion à l'agriculture biologique, sur un montant total d'environ 8 Md€/an.

⁵⁸ [Avis délibéré de l'Autorité environnementale sur le plan stratégique national de la politique agricole commune 2023-2027.](#)

⁵⁹ Ce label ne présente pas aujourd'hui des garanties suffisantes et, par exemple, « les associations France nature environnement (FNE) et Agir pour l'environnement, la Confédération paysanne et le Syndicat des transformateurs et distributeurs bio (Synabio) ont dénoncé, en décembre dernier, une « illusion de transition écologique », le qualifiant de « greenwashing massif » et de « tromperie » pour les consommateurs » (Source : [quechoisir ?](#)).

⁶⁰ [Par exemple dans le rapport du 30 juin 2022 sur le soutien à l'agriculture biologique.](#)

⁶¹ [Étude de l'Inrae pour le compte de l'OFB : « La sensibilité du revenu des exploitations agricoles françaises à une réorientation des aides dans le cadre de la future PAC post-2023 ». Avril 2021.](#)

L'orientation des aides de la PAC en faveur de la biodiversité demeure insuffisante et ne permet pas en tout état de cause d'atteindre les objectifs fixés par la SNB. La part favorable à la biodiversité des MAEC (66 %) peut être améliorée la conditionnalité de l'écorégime étendue et rehaussé.

Au-delà de la PAC, le ministère chargé de l'agriculture engage des montants afin de soutenir l'agriculture biologique et d'accompagner la transition dans l'usage des produits phytosanitaires. C'est notamment le cas des différents plans Ecophytos, dont les crédits (643 M€ en 2019) peuvent jouer un rôle significatif et favorable à la transition agro-écologique. Si les crédits accordés à ces actions doivent être au moins sanctuarisés afin d'accompagner la transition agroécologique, leur évaluation par l'IGF, le CGEDD, et le CGAER a montré que leur mise en œuvre pouvait être significativement améliorée, tout en en préservant le principe (*cf.* encadré 11).

Enfin, les dépenses de recherche, à la fois celles portées par le MASA et celles portées par le ministère chargé de la recherche pourront être orientées plus favorablement à la transition agroécologique. Aujourd'hui, les dépenses de recherche en matière de biodiversité sont le premier poste de dépenses des dépenses classées par la mission comme des dépenses des politiques de biodiversité (*cf.* Annexe I), mais les dépenses consacrées à l'étude des impacts sur la biodiversité des politiques « en lien avec la biodiversité » pourraient être mieux suivies et augmentées.

Encadré 11 : Les plans écophyto et leur évaluation de 2021

Dès 2008, la volonté de réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques est inscrite dans le premier plan Écopyto avec l'objectif de réduire l'usage de 50 % à l'horizon 2018. Il constituait une réponse à la directive européenne 2009/128/CE⁶². En 2015, la faiblesse des résultats a repoussé l'objectif de - 50 % à 2025 avec Écopyto 2 ; en 2018, le plan Écopyto 2+ a inclus l'objectif de « sortir du glyphosate ».

À la suite d'un référé de la Cour des comptes (2019) pointant notamment les difficultés de la gouvernance du plan Écopyto et de la gestion du programme, une mission CGEDD CGAAER IGF sur l'évaluation des actions financières du programme Écopyto a été commandée dont le rapport a été remis en mars 2021.

Si les ressources mobilisées par le plan Écopyto (643 M€ en 2019) sont bien supérieures à celles du seul programme financé par la redevance pour pollutions diffuses (41 M€ au niveau national et 30 M€ au niveau régional), elles ne peuvent à elles seules contrebalancer certaines orientations des politiques agricoles nationales et européennes.

La mission CGEDD IGF CGAAER invite dès lors à « confirmer le plan Écopyto comme un axe majeur de transformation de l'agriculture » mais à « préciser les cibles en termes de santé et de biodiversité, élargir les contours du plan pour intégrer l'amont et surtout l'aval de l'agriculture, incluant l'alimentation, et mobiliser de manière opérationnelle l'ensemble des acteurs concernés, des fournisseurs aux consommateurs ».

La mission recommande également de définir une nouvelle trajectoire à dix ans de réduction des PPP cohérente avec la nouvelle PAC et incluant un dispositif de massification. Le plan pourrait ainsi agir de manière plus globale, grâce à la mise en cohérence des actions publiques, et avec une plus forte intensité sur un nombre limité de leviers choisis, en tenant compte des délais normaux de diffusion des innovations complexes et multiples qui sont nécessaires pour réduire fortement l'usage des PPP. Elle propose pour cela trois scénarios.

Le scénario 1 « segmentation » vise à soutenir en priorité les acteurs et les filières volontaires et engagés collectivement, comme c'est le cas pour l'agriculture biologique. Il est simple à mettre en œuvre, mais il n'est viable qu'avec la possibilité de mieux différencier les produits issus des bonnes pratiques, de ceux issus de l'agriculture conventionnelle, jusqu'au consommateur. Il ne peut monter en charge qu'avec une priorisation claire des politiques publiques, notamment de la fiscalité et des régimes d'aides.

Le scénario 2 « incitation » utilise les signaux de marché (taxation et aides financières aux bonnes pratiques) pour encourager chaque acteur à exploiter les possibilités de réduction, à son échelle et avec ses moyens. Le renchérissement progressif, mais important du prix relatif des PPP par rapport à leurs substitutions en est la clé. La rénovation du conseil agricole, stratégique et pas exclusivement relatif aux PPP, en est une condition de succès.

Le scénario 3 « réglementation & PAC » repose sur une prise de responsabilité plus grande de l'État, justifiée par des études précises sur les dangers et les risques pour la santé humaine et la biodiversité. Le durcissement de la réglementation est accompagné d'un alignement des politiques publiques, et notamment d'une augmentation forte des conditionnalités de la distribution des aides de la politique agricole commune, et d'un contrôle effectif des pratiques. Ce scénario est le plus puissant mais il ne peut être mis en œuvre, sans danger pour la compétitivité de l'agriculture française, qu'avec une forte harmonisation européenne et une exigence identique à l'égard des importations.

Enfin, la mission invite à approfondir ces orientations en ouvrant la possibilité que des modèles agricoles multiples puissent y contribuer, et en incorporant dans le plan les mesures d'alignement des politiques publiques et de redéfinition des rôles des structures publiques qui lui permettront de restaurer la crédibilité de la parole publique en matière de produits phytopharmaceutiques.

Source : Rapport IGF-CGEDD-CGAAER n°2020-M-040-03, 2021.

⁶² Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

Conclusion de la mission sur l'objectif de transition agricole

La mission ne recense pas de besoins complémentaires au titre du PSN pour mettre en œuvre la transition agricole car le ministère de l'agriculture n'a formulé aucune demande pour se faire.

Cependant, l'utilisation des crédits octroyés au titre de la PAC devra permettre de mettre en œuvre des actions favorables à la biodiversité et le suivi des mesures ainsi mises en œuvre devra être réalisé au titre de la politique de biodiversité. La revue du PSN devra comprendre des améliorations de sa dimension environnementale.

La mission estime en outre que les moyens favorables à la biodiversité existants dans le cadre des politiques agricoles doivent au moins être maintenus. Ces moyens représentaient, selon l'estimation de la mission, environ 301 M€ en 2021, dont 29 M€ au titre du plan de relance. Le suivi en interministériel de cette objectif, notamment à l'occasion des étapes de mise en œuvre du PSN récemment validé par la France devra, pour que la France puisse atteindre ses objectifs en termes de biodiversité, contenir des ambitions plus importantes en matière de transition agricole.

À moyen terme, la mission souligne que l'introduction d'une conditionnalité et de réglementations plus favorables à la transition en matière agricole permettront à terme de limiter les crédits d'intervention nécessaires (haies par exemple) pour accompagner la transition agricole.

Moyens supplémentaires 2023 : 0.

Moyens supplémentaires totaux 2023-2027 : 0.

ETP supplémentaires : 0.

Toutefois, la mission a identifié certains leviers en lien avec la SNB permettant de soutenir la transition agroécologique. Cette dernière est par exemple accompagnée par les agences de l'eau s'agissant des interactions entre activités agricoles et grand cycle de l'eau (cf. 4.1.3.), la mission retenant 38 M€ d'actions supplémentaires (PSE, haies) pour les années 2023 et suivantes.

Enfin, la mission n'a pas été en mesure d'expertiser certaines des mesures de la SNB en lien avec la transition agroécologique :

- ◆ l'objectif de diversification des cultures est rappelé par la SNB. L'OFB estime pour sa part à 200 000 €/an en intervention, et 2 ETP en catégories A les ressources nécessaires pour que l'office joue son rôle en matière d'accompagnement de la transition agroécologique ;
- ◆ **en outre, sept actions visent la lutte contre les pollutions liées aux produits phytosanitaires.** Parmi celles-ci, trois visent les connaissances en matière de produits polluants (recherche d'alternative à l'usage des produits d'empoisonnement, expérimentation en cohérence avec l'expertise scientifiques en cours « Pesticides et biodiversité », et soutien à l'innovation et à la chimie verte industrielle), deux sont des mesures de planification (promotion du recours au biocontrôle, plan d'action contre les pollutions telluriques en milieu marin), une est une mesure réglementaire (interdiction des phytosanitaires sur les prairies aéroportuaires).

Une action vise à mettre en œuvre un plan de lutte contre les micropolluants au sein des plans de lutte contre les pollutions. Cette mesure est chiffrée à 2 M€ par la DEB, mais est déjà prise en charge par les agences de l'eau et n'est donc pas retenue par la mission.

Il est probable que la lutte contre les phytosanitaires soit significativement plus coûteuse que le chiffrage proposé des actions pour lesquelles un accord a été trouvé et qui figurent dans le premier volet de la SNB.

Concernant les mesures favorables à la biodiversité, le rapport Canfin Zaouati note enfin la possibilité de mieux accompagner la transition agricole par un partage des risques publics-privés. En effet, des outils de prêts bonifiés, des mécanismes de garantie financière portés par des grandes banques ont été expérimentés régulièrement en matière agricole. Le rapport se montre cependant sceptique sur leur efficacité et leur impact dans une logique d'accompagnement de la transition : « *(i) baisser le coût du financement ou garantir en partie les prêts ne joue pas ni sur la rentabilité du projet, ni sur les facteurs de risques qui freinent les agriculteurs (technique, commercial) et a fortiori les agents de crédit des banques ; (ii) dans le cas des taux bonifiés, les taux sont déjà très bas pour le secteur (inférieurs en moyenne à 2 %) et ils sont passés sous les taux bonifiés proposés initialement, par exemple pour le prêt à moyen terme jeunes agriculteurs (MTS JA) qui a donc été supprimé ; (iii) les critères d'éligibilités souvent restrictifs du fait de l'objectif de la garantie / bonification et/ou du régime d'aides d'État associé ; et (iv) leur opérationnalisation est parfois perçue comme trop complexe par les acteurs bancaires.* ».

La mission formule des constats similaires s'agissant de la politique de pêche :

- ◆ **sans hausse des crédits *ad hoc*, les moyens de la politique de pêche peuvent être mieux orientés :** 50 M€ d'aide européenne et nationale à la pêche sont considérées comme dommageables par la mission (*cf.* Annexe I et II) ;
- ◆ **les mesures de la SNB permettent d'accompagner la transition et de restaurer des espèces et des espaces dégradés et semblent donc nécessaires d'ici à 2027 au moins.** Les moyens supplémentaires pour la mise en œuvre de la SNB (par exemple 1,6 M€ pour la préservation des espèces marines) visent à compenser en partie les dépenses dommageables comprises dans l'usage des crédits européens consacrés à la pêche. En outre, les dépenses relatives aux aires marines protégées et à leur extension contribuent à la préservation et à la restauration des aires marines protégées ;
- ◆ l'évolution du cadre réglementaire et de l'emploi des moyens budgétaires de la PCP permettront à terme de diminuer les crédits d'intervention nécessaires. À titre d'exemple, les mesures de protection des cétacés sont d'autant plus coûteuses que les mesures adéquates ne sont pas prises pour prévenir les captures accidentelles, pour lesquelles la Commission a lancé une procédure d'infraction contre la France (*cf.* Annexe VI).

4.2.2. L'objectif à horizon 2050 de zéro artificialisation nette gagne à être soutenu à travers la SNB bien que l'atteinte de cet objectif dépende principalement de leviers règlementaires et d'accompagnement des acteurs locaux

Au total, environ 9 % des 55 millions d'hectares métropolitains sont artificialisés, notamment au profit des logements et des routes. Depuis les années 2000, les niveaux d'artificialisation varient de 16 000 ha/an à 84 000 ha/an (cf. annexe II).

En 2021, et selon l'estimation de la mission 215 M€, exclusivement au titre du plan de relance, ont été consacrés à cet objectif en 2021 (cf. annexe I). Ces montants sont significativement inférieurs à l'ensemble des dépenses identifiées comme dommageables à l'artificialisation (logement neuf, infrastructures linéaires de transport) qui dépassent 2,8 Md€ (cf. Annexe II).

Encadré 12 : L'objectif de zéro artificialisation nette

L'artificialisation des sols est peut-être définie comme « la transformation d'un sol naturel, agricole ou forestier, par des opérations d'aménagement pouvant entraîner une imperméabilisation partielle ou totale afin de les affecter notamment à des fonctions urbaines ou de transport » (CGDD, 2020).

Le niveau d'artificialisation fait partie des dix indicateurs de richesse retenus par la commission Sen-Fitoussi-Stiglitz et des sept indicateurs de « qualité de la croissance » proposés par France stratégie en 2014⁶³.

L'analyse la plus complète de l'ampleur et de la nature de l'artificialisation en France a été réalisée par l'Inra et l'Ifsttar en 2017, dans un rapport consacré aux déterminants, impacts et leviers d'actions contre l'artificialisation⁶⁴. Selon les sources recensées, les niveaux d'artificialisation depuis 2000 variaient de 16 000 ha/an à 84 000 ha/an. Selon le rapport « on peut situer l'ordre de grandeur du champ « artificialisé » par l'urbanisation et ses dessertes de voirie vers 9 % de la superficie totale du territoire ».

L'article 192 de la loi résilience et territoire du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique en précise la définition juridique : « L'artificialisation est définie comme l'altération durable de tout ou partie des fonctions écologiques d'un sol, en particulier de ses fonctions biologiques, hydriques et climatiques, ainsi que de son potentiel agronomique par son occupation ou son usage.

« La renaturation d'un sol, ou désartificialisation, consiste en des actions ou des opérations de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé.

« L'artificialisation nette des sols est définie comme le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnée.

« Au sein des documents de planification et d'urbanisme, lorsque la loi ou le règlement prévoit des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols ou de son rythme, ces objectifs sont fixés et évalués en considérant comme :

« a) Artificialisée une surface dont les sols sont soit imperméabilisés en raison du bâti ou d'un revêtement, soit stabilisés et compactés, soit constitués de matériaux composites ;

« b) Non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures.

« Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article. Il établit notamment une nomenclature des sols artificialisés ainsi que l'échelle à laquelle l'artificialisation des sols doit être appréciée dans les documents de planification et d'urbanisme. »

⁶³ Ducos G., Barreau B. (2014). Quels indicateurs pour mesurer la qualité de la croissance ?, Note d'analyse, Paris : Fr. Stratégie, 12 p.

⁶⁴ [Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols : déterminants, impacts et leviers d'action](#), 2017.

Annexe IV

L'article 191 dispose que : « Afin d'atteindre l'objectif national d'absence de toute artificialisation nette des sols en 2050, le rythme de l'artificialisation des sols dans les dix années suivant la promulgation de la présente loi doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espace observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée sur les dix années précédant cette date. Ces objectifs sont appliqués de manière différenciée et territorialisée, dans les conditions fixées par la loi. »

Les SRADDET fixent aujourd'hui les modalités d'application au niveau local de l'objectif ZAN. Les décrets d'application, pris en 2022, disposent, dans leur dernière version du 30 août 2022 (décret 2022-1204, article 3) que :

« I.-Les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols fixés dans les documents de planification et d'urbanisme portent sur les surfaces terrestres jusqu'à la limite haute du rivage de la mer.

II.-Les surfaces sont classées dans les catégories de la nomenclature annexée au présent article. Le classement est effectué selon l'occupation effective du sol observée, et non selon les zones ou secteurs délimités par les documents de planification et d'urbanisme.

L'occupation effective est mesurée à l'échelle de polygones dont la surface est définie en fonction de seuils de référence précisés par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme selon les standards du Conseil national de l'information géolocalisée.

Le solde entre les surfaces artificialisées et les surfaces désartificialisées est évalué au regard des catégories indiquées dans la nomenclature.

III.-Au sens de l'article L. 101-2-1 et du présent article, les documents de planification régionale sont :

1° Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires mentionné à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ;

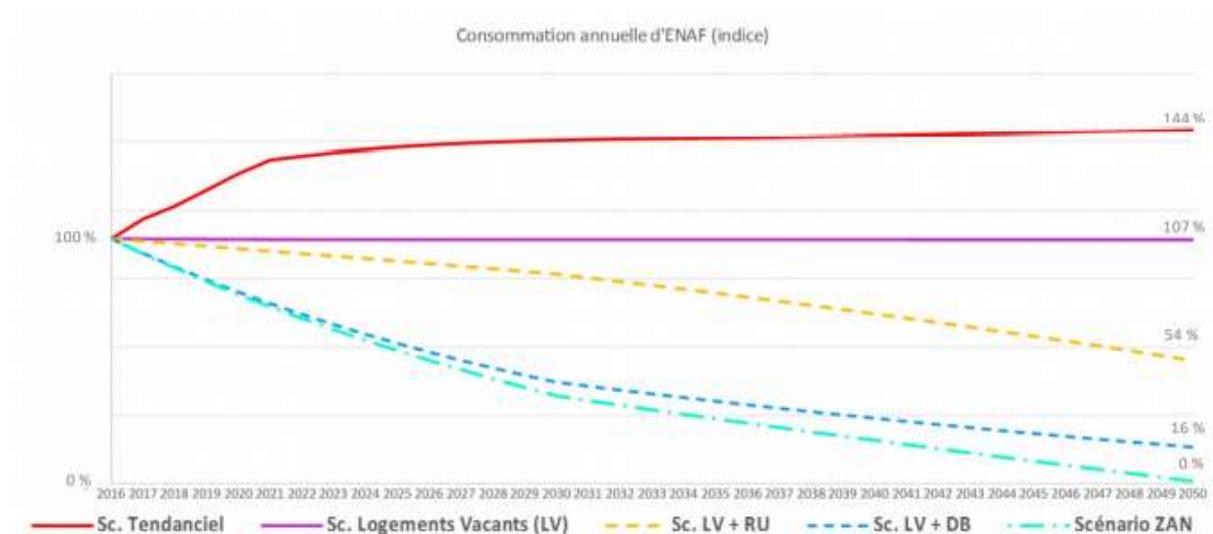
2° Le plan d'aménagement et développement durable de Corse mentionné à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ;

3° Le schéma d'aménagement régional mentionné à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ;

4° Le schéma directeur de la région d'Ile-de-France mentionné à l'article L. 123-1 du présent code. »

Le graphique 1 présente les différents scénarios d'artificialisation des sols d'ici 2050 par rapport à 2016 présenté par le CGDD.

Graphique 1 : Scénarios d'évolution de l'artificialisation selon les contraintes d'aménagement d'ici 2050



Source : CGDD, 2020.

L'objectif de zéro artificialisation nette d'ici à 2050 et de division par deux du rythme d'artificialisation des sols d'ici 2030 reposent en premier lieu sur des leviers réglementaires⁶⁵. Les documents d'aménagement du territoire (SRADDET, SCOT et PLU) peuvent contraindre actions locales dans le cadre de ces objectifs. Les moyens associés sont donc avant tout des moyens de contrôle de conformité de ces documents aux objectifs, de ces documents entre eux, et du respect des règles fixées par ceux-ci dans les pratiques d'aménagement. **Le premier levier permettant d'atteindre le zéro artificialisation nette est l'évolution des documents d'urbanisme en ce sens ainsi que le contrôle de leur conformité et de leur mise en œuvre.**

Cependant, le levier budgétaire peut à la fois être utilisé pour limiter l'artificialisation (par le recul des dépenses associées aux infrastructures et aménagements nouveaux, qui sont des dépenses dommageables, cf. Annexe II) et pour encourager la désartificialisation. Plusieurs actions de la SNB visent de fait à déployer des mesures en soutien de la désartificialisation. Ces mesures sont ajoutées au scénario de financement car ce type de mesures a fait preuve de son efficacité dans le cadre de la mise en œuvre du plan de relance (suivis du fonds friche⁶⁶, du programme action « cœur de ville »⁶⁷), et du soutien qu'elles apportent aux collectivités locales, concernées en premier lieu par l'objectif de zéro artificialisation nette en raison de leur compétence d'aménagement.

La SNB comprend quatre actions en lien avec l'objectif de réduction par deux (2030) puis de réduction à zéro de l'artificialisation des sols en France (2050).

Ces actions sont les suivantes :

- ◆ la déclinaison au plan national de la stratégie européenne sur les sols, au travers de l'établissement d'une stratégie nationale, qui comprend la connaissance des sols, le soutien aux bonnes pratiques, la limitation de la consommation de foncier naturels, forestiers et agricoles, l'adaptation des usages des sols, et le développement d'indicateurs de qualité des sols au travers du Groupe d'intérêt scientifique sur les sols ;
- ◆ le développement des financements pour « les sols et la dépollution », notamment dans le cadre du fonds friches et au travers d'appels à manifestation d'intérêt pour des projets cofinancés avec les collectivités locales ;
- ◆ la poursuite du maillage pour la préservation des prairies aéroportuaires des 500 aérodromes français ;
- ◆ le développement des énergies renouvelables selon une logique de sobriété foncière.

Selon la DEB, la stratégie nationale sur les sols sera définie en 2023 et nécessitera donc des moyens supplémentaires. La stratégie sol comportera 5 composantes :

- ◆ une composante artificialisation évoquée *infra* ;
- ◆ une composante de politique agricole qui nécessitera l'apport des financements existants en matière agricole ;
- ◆ une composante dépollution, rattachable à la politique de restauration écologique (voir *infra*) ;

⁶⁵ Plan biodiversité de 2018 puis loi Climat et résilience.

⁶⁶ Voir par exemple le [RAP « plan de relance » pour 2021](#). -Selon la DG ALN, fin 2021, 1 118 projets lauréats ont été désignés dans le cadre du fonds friches pour 635 M€ : ils permettront d'éviter l'artificialisation de l'équivalent de 4 500 terrains de football. Ils amélioreront l'attractivité de nombreux territoires locaux en y réhabilitant et/ou dépolluant 2 700 hectares de friches, et rendront possible la réalisation de projets économiques : 5,7 millions de m² de logements, 4,1 millions de m² d'activités économiques tels que des bureaux, des commerces ou activités industrielles, ainsi que plus de 3,9M de m² d'équipements publics seront construits sur ces friches. Une nouvelle édition est lancée en 2022, dotée de 100 M€ (en plus d'un reliquat de 15 M€ à engager pour l'ADEME).

⁶⁷ Bilan à mi parcours de l'[action « cœur de ville », 2021](#).

Annexe IV

- ◆ une composante connaissance/recherche/définition des outils diagnostic et indicateur : l'OFB estime ses besoins en la matière à 2 M€ (cf. 4.2.5.) ;
- ◆ une composante de communication.

Le fonds friches constitue actuellement la première ressource budgétaire de lutte contre l'artificialisation des sols (cf. encadré 13) permettant de corriger en partie les incitations financières, mais n'envoyant qu'un signal en matière d'espaces couverts (4ha pour 1 M€ et une évaluation totale d'environ 3 150 ha couverts). Le troisième volet du fonds, déployé en 2022 a fait l'objet d'un financement de 100 M€. Selon le rapport du Sénat relatif au modèle économique nécessaire à atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette⁶⁸, les rapporteurs recommandent la pérennisation du fonds friches et son extension progressive, au travers d'un « fonds ZAN ». En outre l'action de l'objectif 4.1 visant à « Développer des actions de communication, d'accompagnement, de financement adaptées, notamment auprès des collectivités, des entreprises et du public : Life Artisan, Adapto, agences de l'eau (Life Artisan, etc.) ».

Encadré 13 : Évaluation des projets du fonds friche par le CEREMA

Le CEREMA a réalisé une première évaluation des deux premiers appels à projets (AAP) relatifs au fonds friche (100 projets sur l'AAP 1 et la totalité des projets de l'AAP 2).

Plus de 50 % des lauréats est constitué d'opération de recyclage de friches pour des projets immobiliers et contribue ainsi à l'objectif de densification, un tiers à des opérations d'aménagement sur des friches et 10 % pour du proto aménagement.

71 % des projets soutenues sont en zone détendue où des modèles rentables de densification sont moins rentables. Les zones tendues ne représentent que 107 projets sur 987.

1 million d'euros d'aide du Fonds friches permet le recyclage de 4 Ha de friches lors des appels à projets 1 et 2.

L'effet de levier du fonds friches est significatif. 1 M€ de subvention du Fonds Friches contribue à déclencher 19 M€ HT de dépenses d'investissement directement liées aux projets lauréats, vu les 288 M€ dédié au 2ème appel à projets Fonds Friches DGALN.

Malgré le fonds friches, les opérations sont en moyenne déficitaire de 2,16 M€ HT.

Parmi les projets lauréats portés par les intercommunalités ou les communes, les recettes structurelles (cessions, loyers, produits divers) couvrent 1/3 des dépenses pour les projets d'aménagement et les projets immobiliers et 1/4 pour les projets en proto-aménagement. Les subventions du fonds friches (DGALN + ADEME) couvrent :

- 10 % du montant total du projet en immobilier ;
- 11 % en aménagement ;
- 15 % en proto-aménagement.

Les collectivités contribuent largement au-delà des 20 % d'autofinancement obligatoire minimum (art. L1111-10 CGCT).

Le fonds friches vient en complément d'autres subventions et ne compense pas la totalité du déficit, les collectivités vont prendre une partie du déficit en charge soit dans cadre de l'autofinancement obligatoire de la loi MOP, mais aussi au-delà en ajoutant des fonds propres.

Source : Note du CEREMA du 25 Mai 2022 à l'attention de la DHUP et de la DGT.

Les moyens supplémentaires aux fonds existants consistent notamment en la mise en place d'un référentiel utilisé par toutes les collectivités dans le cadre de la trajectoire zéro artificialisation nette, nécessitant 2,9 M€ d'investissement en 2023 et 2024 (1,3 puis 1,6 M€).

⁶⁸ [Rapport R. 21-7431 rapporté par le sénateur Blanc, juin 2022.](#)

En complément, l'ADEME porte un projet de fonds sols. L'opérateur a proposé, pour l'avenir, la création d'un fonds « sols » qui reprendrait le fonds friches mais visant davantage la biodiversité des sols. **L'ADEME a formulé des demandes de 6 M€ en 2023 et de 12 M€ les années suivantes pour un fonds dédié aux sols.** Le fonds sol permettra l'accompagnement d'actions favorables à la protection, la restauration et la renaturation des sols non déjà urbanisés, (forestiers, agricoles). Une première étape pourrait être la reconduction annuelle, d'ici à 2027, de 100 M€ annuel en faveur du fonds friches, dont la transformation en « fonds ZAN » pourrait être mise en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale des sols, qui pourrait également être l'occasion d'en ré-estimer les ressources. Ce fonds Zan pourrait comprendre le fonds friche et le fonds sols proposé par l'Ademe.

L'atteinte de l'objectif de zéro artificialisation net dépend également significativement de mesures incitatives dont le contenu est détaillé à l'annexe V, en particulier, la réorientation du système fiscal et le renforcement de la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (séquence ERC).

Une meilleure mise en œuvre de la séquence ERC peut utilement accompagner ces mesures (cf. Annexe V). Les mesures liées au financement de l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » proposées par la mission sont les suivantes :

- ◆ 1 M€/an pour l'acquisition de sites démonstrateurs de compensation, complétés de 300 000 € /an pour leur gestion, en lien avec les opérateurs capables de déployer ces sites (CDC Biodiversité notamment) ;
- ◆ 500 000 €/an pour l'accompagnement des acteurs, en particulier les collectivités notamment au travers de recrutements, pour les cinq prochaines années.

Ces montants pourront être récupérés auprès des porteurs de projets qui devront investir dans ses sites de compensation afin de compenser les dégâts suscités par leurs projets.

Préconisations de la mission sur les mesures concourant à l'atteinte de l'objectif ZAN

L'objectif ZAN repose d'abord sur des mesures réglementaires mais des mesures d'accompagnement budgétaires sont pertinentes pour accompagner l'atteinte de cet objectif, notamment afin de protéger, restaurer ou renaturer des espaces. La réduction des dépenses dommageables peut également être particulièrement priorisée au titre de cet objectif.

La mission propose de retenir un financement annuel de 100 M€ pour la pérennisation du fonds friches, soit 500 M€ sur la période 2023-2027 et de 6 puis 12 M€ au titre du fonds sols de l'Ademe destiné aux actions favorables à des sols non encore urbanisés. Les montants du fonds sols ne sont pas compris dans les montants prévus (à date de rédaction du rapport) au titre de l'axe II du fonds vert comprenant les mesures d'adaptation au changement climatique. Cette trajectoire ne prend pas en compte les mesures complémentaires susceptibles d'être décidées dans le cadre du plan national pour les sols. Cette trajectoire prend également en compte le financement d'actions individuelles de moindre ampleur comme les 2,9 M€ demandés par la DEB pour le financement d'un référentiel à destination des collectivités en matière de ZAN (1,3 M€ en 2023 et 1,6 M€ en 2024).

En outre, les objectifs en matière de lutte contre l'artificialisation comportent notamment un volet réglementaire et de police administrative (mise en place des plans d'aménagement ainsi que contrôle de leur respect) et un volet fiscal (voir Annexe V) visant à corriger les incitations économiques existantes, qui favorisent l'artificialisation.

Ces mesures d'accompagnement ont vocation à s'éteindre à long terme, dès lors que les mesures réglementaires (voire fiscale) seront suffisantes pour prévenir l'artificialisation future et corriger suffisamment les prix de marché.

Montants 2023 : 109,4 M€ (100 M€ fonds friches, 6 M€ fonds sol, 1,8 M€ ERC, 1,3 M€ référentiel pour les collectivités).

Montants 2023-2027 : 558,6 M€.

ETP : 0.

La mission ne retient pas les mesures de recul du trait de côte comme contribuant à la biodiversité, qui relèvent davantage de l'accompagnement du changement climatique, et sont prises en compte dans le cadre du Fonds vert. Cette mesure s'articule avec la stratégie nationale de gestion du trait de côte et à la loi climat et résilience. L'action est rattachée à la mesure 4.1 « *mobiliser les collectivités pour renforcer la résilience des territoires, en encourageant notamment le recours aux solutions fondées sur la nature* », mais correspond au soutien à des projets de recomposition du littoral sur la base de solutions fondées sur la nature, notamment au travers de l'action du conservatoire du littoral. **Cette action correspond en premier lieu à une mesure d'adaptation au changement climatique, l'action comprise au titre de la SNB visant à favoriser les solutions fondées sur la nature face aux évolutions du climat.** Afin de mettre en œuvre la loi Climat et résilience, la DEB estime les besoins complémentaires à 2 M€ / an de façon pérenne, afin de participer aux cartographies de recul du trait de côte, à l'assistance à maîtrise des ouvrages des communes et des EPCI, à des formations pour des bureaux d'études.

4.2.3. Les besoins des agences de l'eau pour le grand cycle de l'eau et la biodiversité (115 M€) sont complétés par une mesure liée au petit cycle de l'eau spécifique à l'Outre-mer portée par l'OFB (15 M€)

Encadré 14 : Le bon état des masses d'eau

Le bon état des masses d'eau constitue un objectif prioritaire de l'action publique en matière de biodiversité. Cet objectif est à la fois fixé au niveau européen par la directive cadre sur l'eau (2000/60/CE du 23 octobre 2000) et au plan national par la loi 2004/227 du 21 avril 2004 et la loi n°2006/1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. Pour rappel, les masses d'eau de surface sont jugées en « bon état », dès lors que leur état écologique est bon ou très bon, sur une échelle de cinq valeurs de mauvais à très bon et leur état chimique bon (plutôt que pas bon). S'agissant des eaux souterraines, celles-ci sont en bon état si leur état quantitatif et leur état chimique (directive fille de la directive cadre sur l'eau) sont bons (plutôt que pas bon).

L'atteinte de cet objectif de bon état des masses d'eau se traduit en France par la mise en place de trois outils : (1) des états des lieux, suivis par (2) des programmes de surveillance et enfin (3) par des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage). En France, à la suite des SDAGE 2021 et des programmes de mesures fixés la même année, l'atteinte des objectifs en matière de bon état des masses d'eau a été fixé en 2027.

En 2013, l'état connu des masses d'eau était le suivant : 48,2 % en bon état, 35,9 % ne présentent pas d'information suffisante pour attribuer un état, 15,9 % ne sont pas dans un bon état. La France se situait en 2013 à la 15^{ème} place dans l'Union européenne s'agissant de la part des masses d'eau en « bon état ».

En 2015, en France, parmi les 435 masses d'eau ou plans d'eau :

- 84,3 % sont en bon état chimique ;
- 5,1 % n'atteignent pas le bon état chimique ;
- 10,6 % sont en état indéterminé (les informations sont insuffisantes pour attribuer un état).

Les données de 2015 sont les dernières données disponibles sur le site d'eaufrance.

L'annexe VI revient sur les procédures d'infraction lancées par la Commission européenne au sujet du respect par la France de ces objectifs.

Source : Eaufrance, 2015.

Sept actions de la SNB contribuent à la recherche de l'atteinte de l'objectif de restauration des masses d'eau. Parmi ces sept actions, l'action de la mesure 3.5 visant à « *lutter contre les pollutions de l'eau et des milieux aquatiques* », rappelle le contenu des politiques de l'eau, notamment en lien avec les assises de l'eau et le varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique, indiquant « *la présente stratégie rappelle l'ensemble de ces cadres, sans nécessairement reproduire leur contenu* ».

Quatre actions sont en lien avec ce cadre stratégique comme :

- ◆ l'accompagnement des gestionnaires dans la restauration et la continuité écologique de ces cours d'eau en cohérence avec les listes prioritaires établies par bassin, en privilégiant les solutions fondées sur la nature (estimé à 150 k€ de besoins supplémentaires annuels par l'OFB) ;
- ◆ la poursuite de l'objectif de restaurer la continuité écologique des cours d'eau conformément aux conclusions des assises de l'eau, en tenant compte des objectifs de la politique relative au patrimoine bâti ;
- ◆ dans chaque bassin hydrographique, la poursuite de la démarche apaisée sur la continuité écologique, par des concertations entre l'État, ses établissements publics, les acteurs concernés, les élus locaux, notamment EPTB, sur les questions de restauration hydromorphologique et de développement de l'hydro-électricité.

Au sein de ce cadre deux actions visent à améliorer la connaissance des eaux :

- ◆ le recensement des ouvrages hydrauliques perturbant les continuités écologiques (mesure pouvant être prise en compte dans le cadre des trames bleues visant à résorber les effets négatifs des points noirs sur le territoire), estimé à 300 k€/an par l'OFB et un demi ETP au regard des difficultés actuelles existantes pour produire cet indicateur. La mission considère que les trames bleues sont la responsabilité des agences de l'eau ;
- ◆ l'amélioration des connaissances sur les impacts des digestats sur les sols et les nappes phréatiques, et donner la priorité à l'alimentation des méthaniseurs en déchets/coproduits.

Enfin, une action de la SNB vise à « accompagner les collectivités ultramarines pour améliorer la qualité de leurs services d'assainissement ». Cette mesure est la seule à avoir fait l'objet d'un chiffrage significatif, à 15 M€/an selon l'OFB ainsi que 5 ETP de catégorie A afin d'apporter un soutien aux services instructeurs en Outre-mer. Ce besoin est notamment justifié par la faiblesse de l'assainissement en Outre-mer et les impacts forts sur la qualité des milieux, notamment côtiers et marins. Pour Mayotte seule, 31 stations ne sont pas conformes au droit actuellement, ce qui nécessite des moyens à hauteur de 15 M€. Enfin, ces montants sont également cohérents avec et s'inscrivent dans la lignée des moyens dégagés au titre du plan de relance, soit 34 M€ (17 M€/an) au titre de la politique de l'assainissement en Outre-mer.

Les autres actions peuvent être comprises comme des priorités au sein des politiques de l'eau, déployées par les agences de l'eau.

Le comité pour l'économie verte a invité les agences de l'eau à préciser les besoins estimés par le CGEDD en 2016 puis par les parlementaires Richard et Jerretie en 2021. Les besoins pour la politique de l'eau et les besoins des agences de l'eau ont été étudiés récemment par les parlementaires Alain Richard et Christophe Jerretie, qui estiment, dans leur rapport de 2021 « à 250 M€ annuels les besoins de financement supplémentaire sur le grand cycle de l'eau ». Comme le note le comité pour l'économie verte dans son avis du 25 janvier 2022, « *Considérant des besoins sur le grand cycle de l'eau de l'ordre de 250 M€ annuels pour assurer le respect des objectifs assignés par la Directive Cadre sur l'Eau et des besoins pour la restauration de la biodiversité estimés à 200 M€ annuels par le rapport du CGEDD de 2016⁶⁹, le rapport a considéré que des besoins complémentaires de 400 M€ d'investissement par an constituaient une estimation prudente.* » **Cependant, le comité pour l'économie verte note « la nécessité d'approfondir ces évaluations pour en avoir une analyse exhaustive : explicitation des objectifs à atteindre, des besoins associés, éventuelles possibilités d'économie ou de réaffectation des aides, optimisation des ressources disponibles et de la fiscalité ».**

Au regard de la formulation des besoins par les agences, la mission estime un potentiel de 115 M€ de besoins supplémentaires par rapport à l'existant en 2023, puis 95 M€ en 2027. Ces besoins couvrent quatre types d'action en lien direct avec les objectifs en matière de grand cycle de l'eau et de biodiversité :

- ◆ la mise en conformité des ouvrages prioritaires de bassin, avec notamment la prise en compte de la hausse des coûts des matériaux qui correspond au soutien à la trame bleue pour 52 M€ jusqu'à 2026 et 39 M€ en 2027 ;
- ◆ les actions favorables aux politiques de renaturation des villes (actions de désimperméabilisation) à hauteur de 25 M€/an en 2023 et 2024 puis 30 M€ ensuite ;
- ◆ la poursuite et le développement d'actions de soutien aux programmes haies et restauration de zones naturelles en lien avec la transition agroécologique 19 M€/an puis 12 M€ en fin de période ;

⁶⁹ CGEDD, 2016, Proposition de scénarios de financement des politiques publiques de préservation des ressources en eau, de la biodiversité et des milieux marins.

Annexe IV

- ◆ la poursuite et le développement du soutien aux paiements pour services environnementaux pour 19 M€/an puis 14 M€ en fin de période, cette mesure semblant cependant moins prioritaire en raison d'attente d'éléments complémentaires sur l'évaluation de son efficacité.

Ces actions permettront aux agences de jouer un rôle plus significatif dans la mise en œuvre des opérations de restauration et de gestion des milieux.

Des besoins complémentaires au-delà de ce socle de financement pourraient être identifiés en matière de grand cycle de l'eau et de biodiversité, dans le cadre de la nouvelle programmation, à compter de 2025. Plusieurs éléments identifiés par la SNB mais dont la portée demeure à définir entièrement (transition agroécologique, mise en œuvre des règles relatives à la restauration en cours de définition au plan européen, nouvelle stratégie nationale de soutien aux zones humides à venir) nécessiteront une hausse potentielle des besoins des agences de l'eau pour le XII^{ème} cycle, ces besoins restant à définir précisément.

Préconisations de la mission relatives aux besoins des agences de l'eau et du bon état des masses d'eau

Les besoins généraux des agences de l'eau pour des actions de biodiversité en lien avec l'eau sont de 115 M€ en 2023. À moyen terme, 120 M€ supplémentaires sont jugés nécessaires par le rapport (à partir de 2025). Dans le cadre de la SNB, peuvent être intégrées les mesures de soutien aux actions d'assainissement en Outre-mer de l'OFB estimés à 15 M€/an.

Le besoin total estimé dans le scénario retenu par la mission est donc de 130 M€ dont 115 M€ au bénéfice des agences de l'eau.

Besoins 2023 : 130 M€.

Besoins 2023-2027 : 630 M€.

ETP : 0.

Tableau 21 : Actions de grand cycle de l'eau et de biodiversité des agences de l'eau – besoins

Actions (SNB)	2023	2024	2025	2026	2027
Propositions agences de l'eau					
Accompagner les gestionnaires dans la restauration et la continuité écologique de ces cours d'eau, en cohérence avec les listes prioritaires établies par bassin, en privilégiant les solutions fondées sur la nature.	52	52	52	52	39
En visant notamment à : - favoriser les bonnes pratiques de gestion des sols de nature à préserver la santé des sols, leurs fonctionnalités, leur richesse biologique, et à prévenir et réduire la pollution des sols ; - mieux connaître les sols leur biodiversité et géodiversité ; - restaurer les sols et leurs fonctionnalités et contribuer à leur désimperméabilisation (renaturation de friches industrielles, etc...) etc.	25	25	25	25	30
Poursuivre les travaux relatifs à l'évaluation des services écosystémiques rendus par la biodiversité (programme EFSE, etc.). Ces travaux devront être diffusés à l'ensemble de la société pour permettre à chaque acteur de prendre connaissance de la valeur des services rendus par la nature. Il s'agira notamment de développer des indicateurs des services environnementaux simples et adaptés à la diversité des territoires et des pratiques, en s'appuyant sur les travaux réalisés dans le cadre de l'expérimentation nationale des paiements pour services environnementaux des agences de l'eau.	19	19	19	19	14
Dans le domaine agricole plus particulièrement, en lien étroit avec le plan de développement de l'agroforesterie : en lien avec les collectivités et les agences de l'eau, faciliter la mise en place d'infrastructures agro-écologiques en veillant à la simplification des procédures administratives et au déploiement de dispositifs d'accompagnement ; via les aides à l'investissement	19	19	19	19	12
Total	115	115	115	115	95

Source : Mission d'après les agences de l'eau.

4.2.4. Les actions en faveur du renouvellement et de la préservation du milieu forestier peuvent contribuer à la réalisation des objectifs de la SNB à condition de la définition et du suivi de critères d'écoconditionnalité associant l'OFB et l'ONF

Les actions en faveur des forêts sont comprises dans la stratégie nationale pour la biodiversité. La mesure 6.6 de la SNB est ainsi de « renforcer la résilience des écosystèmes forestiers, préserver la biodiversité et les services rendus par la forêt ». Les actions favorables aux aires protégées comprennent les actions en faveur des espaces protégés forestiers.

Six actions sont directement en lien avec le renouvellement et la préservation du milieu forestier :

- ◆ la mise en œuvre d'un plan de renouvellement forestier ;
- ◆ le développement des paiements pour services écosystémiques en matière forestière (Cf. Annexe V relatif aux outils de financement pour la biodiversité) ;
- ◆ la mise en œuvre d'un plan « vieux bois et forêts subnaturelles » ;
- ◆ la mise en œuvre d'un plan de protection des sols forestiers ;
- ◆ la création et l'alimentation d'un observatoire nationale des forêts ;
- ◆ la mise en place d'un plan de passage en protection forte forestier tenant compte des risques naturels (plan de protection des forêts primaires au titre de la mesure 1.1. relative au réseau d'extension des aires protégées).

Un financement pérenne significatif de renouvellement forestier sera mis en œuvre dans le cadre de France 2030, la mission retenant un besoin d'ensemble de 100 M€/an pour cette action, dont les effets sur la biodiversité demeurent conditionnés. L'Ademe a indiqué à la mission qu'« entre 2021 et 2030, entre 1,1 et 1,4 milliard d'euros seront mobilisés en faveur du renouvellement forestier notamment grâce à la poursuite de France Relance, à la prise de relais par France 2030 puis à la mise en place d'un financement pérenne dédié au renouvellement forestier doté de 100 à 150 millions d'euros chaque année à partir de 2024, mobilisant notamment les outils de la finance carbone. Le montant visé pour 2023 est de 200 M€, et 100 à 150 M€ à partir de 2024. ». Ces actions pourraient notamment inclure des PSE forestiers à destination des détenteurs privés d'espaces forestiers comportant une dimension favorable à la biodiversité. C'est pourquoi la mission ne retient pas, au titre des moyens supplémentaires de l'ONF, la possibilité de lancer un programme de PSE forestiers parallèles à celui du Guichet de renouvellement forestier de l'Ademe.

Annexe IV

Pour être en lien avec les objectifs de la SNB, ce financement pérenne devrait être conditionné à des effets positifs sur la biodiversité pour une partie des fonds versés et à une absence de dépenses dommageables à la biodiversité sur l'ensemble des moyens.

L'objectif des mesures est d'accompagner la transition écologique au travers notamment des puits de carbone que constituent les forêts. Favoriser des dépenses ayant des effets dommageables à la biodiversité au travers du fonds en amoindrirait l'objectif principal, la biodiversité ayant également des effets favorables en matière de lutte contre le réchauffement climatique.

En complément, pour la mise en œuvre d'une série d'actions favorables à la biodiversité, l'Office national des forêts a exprimé un besoin de 100 M€ et 150 ETP à l'horizon 2027 qui comprend les mesures en lien avec les paiements pour services environnementaux (cf. 4.1.3) ainsi que les mesures de protection forte (cf. 4.2.1). Parmi ces besoins, ceux retenus par la mission, car ils correspondent à des actions prioritaires précises de la SNB, sont recensés au tableau 22.

Ces dépenses permettront d'améliorer les usages des bois et forêts au plan national et sont complémentaires de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée (SNDI) (cf. Annexe V). Cette stratégie, adoptée le 14 novembre 2018, vise à mettre fin en 2030 à l'importation de produits forestiers ou agricoles non durables contribuant à la déforestation dans les filières de cacao, hévéa, soja, huile de palme, bois et ses produits dérivés, et bœuf et co-produits.

Préconisations de la mission relatives à l'action de renouvellement forestier

La mission préconise en premier lieu d'associer des co-bénéfices à la biodiversité dans les cahiers des charges qui permettront de candidater au guichet de renouvellement forestier de l'Ademe – en associant notamment l'OFB et l'ONF dans la définition et le suivi des cahiers des charges afin d'assurer des co-bénéfices et, au minimum, d'éviter les dépenses dommageables.

La mission retient des moyens de financement supplémentaires afin de permettre à l'ONF d'assurer le financement supplémentaire lié aux actions de la SNB (cf. tableau 22).

Moyens supplémentaires 2023 : 107,3 M€ (dont 100 M€ au titre du guichet de renouvellement forestier de l'Ademe, le reste allant à l'ONF).

Moyens supplémentaires 2023-2027 : 701,6 M€, dont 600 M€ sur le guichet de renouvellement forestier.

ETP : 15 ETP pour l'ONF afin d'assurer l'animation des moyens accordés.

Annexe IV

Tableau 22 : Mesures de l'ONF favorables à la préservation des forêts

Actions	Besoin supplémentaire 2023 (vs.22)	Besoin supplémentaire 2024 (vs.22)	Besoin supplémentaire 2025 (vs.22)	Besoin supplémentaire 2026 (vs.22)	Besoin supplémentaire 2027 (vs.22)
Plan de protection forte tenant compte des risques naturels	5,6	11,2	18,6	18,6	18,6
Renouvellement forestier	1,5	3,0	5,1	5,1	5,1
Plan "Vieux bois et forêts subnaturelles"	2,4	4,8	8,0	8,0	8,0
Protection des sols forestiers	1,5	3,0	5,0	8,0	8,0
Création et alimentation d'un observatoire national des forêts	1,0	2,0	3,5	3,5	3,5
Formation des étudiants	0,5	0,9	1,5	1,5	1,5
ETP (coûts en M€)	5 (0,3)	15 (0,9)	15 (0,9)	15 (0,9)	15 (0,9)
Total (hors aires protégées)	7,2	14,6	24,0	27,0	27,0

Source : Mission.

Synthèse des propositions

Proposition n° 1 : Mettre en œuvre les mesures permettant de renforcer l'impact de la stratégie nationale pour la biodiversité :

- hiérarchiser les actions en fonctions de leur impact attendu et des objectifs fixés ;
- associer les mesures à des moyens et à des indicateurs de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation ;
- assurer l'implication des acteurs locaux par la mise en place d'instances locales de suivi et de financement, en lien avec les régions et le cas échéant, en mobilisant les outils existants de contractualisation ;
- piloter la mise en œuvre de la SNB au niveau interministériel via le SGPE afin d'assurer la participation de l'ensemble des ministères concernés et la cohérence de l'action de l'État en matière de biodiversité.

Proposition n° 2 : Doter chaque DREAL et les services de l'État en Outre-mer d'au moins un ETP et créer 30 ETP dans les DDT dont le rôle serait d'assurer l'animation territoriale de la stratégie nationale pour la biodiversité.

Les propositions de financement de la SNB liés aux montants estimés dans la présente annexe sont présentées à l'annexe V.

ANNEXE V

Financer la SNB 2030 et inclure la biodiversité dans les incitations des acteurs

SOMMAIRE

1. LE FINANCEMENT DES ACTIONS FAVORABLES À LA BIODIVERSITÉ REPOSE SUR LES ACTEURS PUBLICS, LA HAUSSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES POUVANT ÊTRE PLUS QUE COMPENSÉE PAR LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DOMMAGEABLES ET, À LA MARGE, PAR LA FISCALITÉ	3
1.1. La biodiversité est un bien commun dont l'intégration aux choix des acteurs privés est techniquement complexe, ce qui rend nécessaire l'investissement des acteurs publics	3
1.2. La baisse des dépenses dommageables et, dans une moindre mesure, des ajustements de la fiscalité permettraient de compenser partiellement les coûts supplémentaires de la SNB	6
1.2.1. <i>Le principe de réduction des dépenses dommageables permettrait de neutraliser l'incidence budgétaire de la SNB sur les finances publiques sans que l'effort de réduction ne semble disproportionné.....</i>	<i>6</i>
1.2.2. <i>Dans un scénario où la pression fiscale est susceptible d'évoluer, plusieurs mesures permettraient de soutenir le financement de la SNB.....</i>	<i>6</i>
1.3. Le financement des actions favorables à la biodiversité, et donc de la SNB, reposent sur des financements publics.....	9
1.3.1. <i>Les objectifs de la SNB et les moyens nécessaires peuvent être mis en œuvre grâce à des plans et de stratégies adoptés, un pilotage favorable à la biodiversité des moyens disponibles étant cependant nécessaire.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>Une partie des actions de la SNB serait plus efficacement déployée à l'échelon territorial entre 85 M€ en 2023 et 281 M€ en 2027, et pourrait être inscrite dans le Fonds vert pour l'année 2023.....</i>	<i>10</i>
1.3.3. <i>Les besoins identifiés non financés au plan national nécessitent en outre un renforcement du programme 113 de 89 M€ en 2023 à 184 M€ en 2027 afin de mettre en œuvre les plans nationaux (SNAP, EEE, pollinisateurs, dimension transversale de la SNB).....</i>	<i>13</i>
1.4. Une meilleure exploitation des sources de financements européens est possible, sans que cette source de financement soit structurante pour le financement de la SNB.....	16
2. LES OUTILS INCITATIFS PEUVENT ÊTRE RENFORCÉS ET SUSCITER DES RESSOURCES COMPLÉMENTAIRES À CELLES MISES EN ŒUVRE DANS LE CADRE DE LA SNB.....	17
2.1. Les exigences juridiques relatives à la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (ERC) ont significativement augmenté depuis 2016 mais les moyens pratiques des services de l'État et l'offre de compensation ne permettent pas une mise en œuvre efficace de la séquence	17
2.2. L'absence de régime fiscal favorable nécessaire au développement d'obligations réelles environnementales ne permet pas leur émergence en France	26
2.3. Les paiements pour services environnementaux constituent davantage une modalité de financement publique complémentaire qu'un levier pour l'investissement privé dans la biodiversité.....	30
2.3.1. <i>Un modèle théorique favorable mais dont l'emploi par les acteurs privés demeure exceptionnel en raison de la complexité de mise en place des PSE.....</i>	<i>30</i>

2.3.2.	<i>La France a lancé une expérimentation de PSE dans le domaine agricole et étudie les modalités de mise en place de PSE forestiers qui correspondent en réalité à une intervention publique conditionnée sans effet de levier sur d'éventuels financements privés.....</i>	32
3.	L'INTÉGRATION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LES CHOIX DES ACTEURS PRIVÉS SERA RENFORCÉE PAR LES OBLIGATIONS DE TRANSPARENCE ET LA TAXONOMIE, MAIS IL N'EXISTE PAS DE PERSPECTIVES DE FINANCEMENT D'AMPLEUR D' ACTIONS FAVORABLES À LA BIODIVERSITÉ PAR LES ACTEURS PRIVÉS.....	33
3.1.	Le principal levier permettant d'intégrer la biodiversité aux comportements des acteurs privés est la mise en place de référentiels comptables partagés permettant de mesurer l'impact et les risques liés à la biodiversité, et <i>in fine</i> , l'intégration d'objectifs liés à la biodiversité.....	34
3.1.1.	<i>Les outils actuels de soutien à la transition en matière de biodiversité déployés par les acteurs économiques demeurent liés à une approche par projet à l'échelle des acteurs.....</i>	34
3.1.2.	<i>L'intégration de la biodiversité aux comportements des acteurs privés nécessite de construire des indicateurs partagés permettant de mesurer les risques et l'impact sur la biodiversité dont l'élaboration est en cours.....</i>	36
3.1.3.	<i>Dans le même temps, le renforcement des exigences de reporting extra financier lié à la biodiversité permet d'en faire un levier pour les incitations et la réglementation économique mais est dépendant de l'émergence d'outils de mesures communs.....</i>	40
3.2.	Le financement d'actions directes favorables à la biodiversité par des acteurs privés repose essentiellement sur le mécénat au plan national et n'a pas de perspective de croissance.....	45
3.2.1.	<i>Le renfort du mécénat nécessite une plus grande communication autour de la biodiversité, dont le potentiel réside cependant davantage dans la sensibilisation que dans les montants potentiellement recueillis.....</i>	45
3.2.2.	<i>Le label « bas carbone » peut être amélioré pour intégrer les enjeux de biodiversité et éviter a minima d'être adossé à des financements dommageables.....</i>	47

Synthèse des propositions de la mission

Proposition n° 1 : Réduire les dépenses dommageables à la biodiversité afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité. Une réduction de 15 % des dépenses nationales dommageables d'ici 2027 suffirait à gager l'effort supplémentaire nécessaire pour les actions favorables à la biodiversité estimée par la mission (environ 465 M€ en 2027).

Proposition n° 2 : Utiliser une enveloppe déconcentrée comme vecteur de financement pour les actions de restauration et de soutien aux aires protégées pour des besoins estimés entre 85 M€ en 2023 et 281 M€ en 2027. En 2023, cette enveloppe pourrait être portée dans le cadre du fonds vert.

Proposition n° 3 : Renforcer les crédits du programme 113 de 89 M€ dès 2023 puis jusqu'à 184 M€ jusqu'à 2027, afin d'assurer principalement la montée en puissance des politiques nationales de biodiversité, le soutien aux Outre-mer et le passage à 10 % d'aires protégées en protection forte au plan national.

Proposition n° 4 : Favoriser la constitution de dossiers éligibles aux fonds européens en matière de biodiversité à travers un accompagnement en ingénierie par les services de l'État et des régions.

Proposition n° 5 : Mettre à disposition de la DEB 1,8 M€ par an et dès 2023 pour la création de sites expérimentaux de compensation et l'accompagnement des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la séquence ERC (cf. Annexe IV).

Proposition n° 6 : Lancer une mission technique sur l'amélioration de la séquence ERC. D'une part, cette mission technique devrait établir un état des lieux des pratiques de mise en œuvre de la séquence ERC au regard des disparités dans les pratiques actuelles, de l'absence d'évaluation des effets sur l'environnement et de la nécessité d'articuler la mise en œuvre de la séquence avec l'objectif de zéro artificialisation nette. D'autre part, cette mission viserait à renforcer la prise en compte en amont de la séquence ERC, à en fluidifier le fonctionnement ainsi qu'à l'établissement de leviers visant à augmenter les coûts de et l'accès à la compensation.

Proposition n° 6 : Étudier les effets d'établir un avantage fiscal automatiques pour les propriétaires s'engageant dans le dispositif d'obligations réelles environnementales qui serait en partie pris en charge par l'État : une expérimentation d'exonération de taxe foncière compensée par l'État sur un échantillon de communes volontaires pourrait constituer une première étape, une évaluation des effets de celle-ci permettant de décider ou non de sa généralisation.

Proposition n° 7 : Poursuivre l'expérimentation des PSE agricoles en y associant des indicateurs de suivi de leurs effets sur la biodiversité et en assurant un niveau d'exigence supérieur au seul soutien des pratiques existantes. Intégrer la possibilité de PSE forestiers au sein du guichet de renouvellement forestier porté par l'ADEME et doter ce guichet d'un cahier des charges encourageant les cobénéfices en matière de biodiversité.

Proposition n° 8 : La recherche d'un indicateur (ou d'une batterie d'indicateurs) commun de mesure des impacts sur la biodiversité pourrait être soutenue et mise en valeur par l'État français à haut niveau, afin d'accélérer sa prise en compte dans les enceintes et réglementations internationales et européennes et l'information du public sur la biodiversité. L'adoption d'un indicateur de ce type lors de la prochaine COP 15, ou, à défaut, de la COP 27 devrait être un objectif complémentaire des indicateurs en

Annexe V

cours de développement par filière (bois) et par pression (mesures des pollutions) au plan européen.

Proposition n° 9 : Assurer une mise en œuvre ambitieuse des réglementations européennes et nationales en matière de reporting extra financier, s'agissant à la fois des entreprises et des gestionnaires de portefeuilles.

Proposition n° 10 : Favoriser l'intégration de critères favorables à la biodiversité au sein du label bas carbone.

1. Le financement des actions favorables à la biodiversité repose sur les acteurs publics, la hausse des crédits budgétaires pouvant être plus que compensée par la réduction des dépenses dommageables et, à la marge, par la fiscalité

1.1. La biodiversité est un bien commun dont l'intégration aux choix des acteurs privés est techniquement complexe, ce qui rend nécessaire l'investissement des acteurs publics

La biodiversité est un bien non exclusif et rival et correspond donc à un bien commun.

L'exploitation des ressources naturelles constitue de fait l'exemple principal retenu par Garrett Hardin dans « la tragédie des biens communs » (1968) : les bénéfices de la biodiversité peuvent difficilement être captés par un seul acteur (non exclusivité) et son caractère rival conduit à épuiser les ressources du vivant. La biodiversité engendre donc d'une part des externalités positives dont la collectivité peut soutenir le développement, et les activités humaines sont sources de pressions sur la biodiversité, sans que les auteurs de ces pressions n'aient d'intérêt à les prendre en charge.

Dès lors, la nature de la biodiversité conduit sans intervention à une rentabilité privée négative des projets qui visent à la restaurer, malgré une rentabilité sociale totalement positive (cf. annexe VI sur le coût de l'inaction). Comme le résume l'OCDE dans son rapport relatif au financement de la biodiversité de 2014¹ : *« les avantages qui découlent de la biodiversité ne sont pas pleinement reflétés dans les prix de marché : leur valeur est sous-estimée et l'offre de biens publics issus de la biodiversité est insuffisante. Les décideurs privés ne prennent pas toujours en compte les coûts et avantages pour la collectivité de la conservation et de l'exploitation durable des espèces et des ressources naturelles et ne se préoccupent en général que des coûts privés qui les concernent. En conséquence, la biodiversité reste sous-évaluée et continue de s'appauvrir ».*

De fait, le financement de la biodiversité demeure structurellement insuffisant. Par exemple, au niveau mondial, les coûts supplémentaires de réalisation des vingt objectifs d'Aïchi sur la période 2010-2020 sont estimés entre 150 et 440 Md\$/an².

L'intervention des acteurs publics demeure dans ce contexte l'outil le plus déterminant et le plus fiable d'action sur la biodiversité. Comme cela a été étudié précédemment (annexe I), le financement privé de la biodiversité demeure de fait limité en France (50 M€ pour les associations environnementales en 2021), les dépenses privées en faveur de la biodiversité ayant augmenté en volume de 1,1 % entre 2003 et 2017 (à un niveau inférieur à l'inflation). Pour ne citer qu'un seul exemple, dans un article d'opinion, la fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) cite l'industrie pharmaceutique, qui malgré des constats académiques sur la rentabilité d'investir dans la biodiversité, s'en est progressivement désintéressée

¹ OCDE, 2014, [Renforcer les mécanismes de financement de la biodiversité](#).

² IBPSES, 2021.

En outre, les opérateurs publics partageant les risques avec le privé, ont développé des systèmes de financements significatifs pour la transition climatique, mais peu pour la biodiversité. Les actions de la Caisse des dépôts en matière de transition écologique accompagnent aujourd'hui davantage les mécanismes liés à la transition climatique pour lesquels il existe un modèle économique établi, en particulier s'agissant de la rénovation de logements. Le rapport Canfin Zaouati de 2018 ne recense par exemple que des mécanismes liés au logement dans les plus gros fonds de la Caisse des dépôts. Selon le même rapport BPI France se concentre essentiellement sur les énergies renouvelables, et en matière agricole sur les unités de méthanisation. Par exemple, la banque des territoires dispose d'un budget d'investissement de 80 M€ en faveur de la biodiversité, mais exclusivement afin d'appuyer les collectivités pour des études de préfiguration ou du travail de conseil – donc des opérations ne présentant pas de rentabilité ou de possibilité d'investissements en fonds propres. Autre exemple de financement alternatif au budget de l'État, la stratégie « d'Eau de Paris » est financée à hauteur de 130 M€ par un prêt souscrit auprès de la BEI. Au sein de ce mécanisme, 3,75 M€ reviennent à la biodiversité, au titre de la stratégie de l'opérateur dans ce domaine, soit moins de 3 % du total des moyens obtenus auprès de la banque³.

Plusieurs éléments rendent complexe l'intégration efficace de la biodiversité aux choix économiques privés :

- ◆ en tant que bien commun, la biodiversité engendre des bénéfices collectifs qui ne sont pas captables par des acteurs privés, à moins de leur affecter un prix de marché ;
- ◆ l'affectation d'un prix ou d'une valeur monétaire à la biodiversité est théoriquement difficile et présente un intérêt limité par la multiplicité des données et indicateurs à prendre en compte ainsi que de la diversité des échelles de valeur possibles ;
- ◆ la mise en œuvre pratique de la mesure des bénéfices, risques et impacts autour de la biodiversité demeure incomplète et complexe (cf. Annexe VI relative aux services écosystémiques et aux coûts de l'inaction), notamment en raison de la multiplicité des écosystèmes et de leurs interactions ;
- ◆ une fois mesurés et éventuellement monétisés les bénéfices de la préservation de la biodiversité se ressentent dans le temps à moyen et long terme, ce qui les rend difficilement intégrables dans les choix d'investissement.

Les outils d'actions publics pour la biodiversité couvrent l'ensemble des leviers d'actions à la main des acteurs publics. Plusieurs éléments sont rappelés à ce titre par l'OCDE en 2014 :

- ◆ dans certains cas, **les mesures réglementaires sont les plus efficaces** : « *Par exemple, si un stock de poissons surexploité est sur le point de s'effondrer, l'interdiction (provisoire) de la pêche peut être la mesure la plus efficace pour lui permettre de se reconstituer* ». Ces mesures peuvent nécessiter des moyens permettant d'assurer leur mise en œuvre (cf. les besoins en matière de gestion des espaces naturels ou en termes de police administrative précisés à l'annexe IV). **Le respect des règles en matière de pollutions, de prélèvements sur les ressources naturelles, sur l'aménagement du territoire, sont la solution la plus simple et la plus efficace pour préserver la biodiversité ;**
- ◆ **les instruments d'intervention budgétaire** : l'intervention budgétaire publique permet, le cas échéant, de supporter les investissements nécessaires à la préservation ou la restauration des biens communs. À l'image de la défense, de l'éducation nationale ou de la santé publique, l'investissement dans le bien commun qu'est la biodiversité transite en premier lieu par les deniers publics ;

³ Voir le site d'eau de Paris par exemple, disponible [ici](#).

Annexe V

- ◆ **les instruments de marché** : ces interventions visent à corriger les prix des biens et services consommés auprès des producteurs et des consommateurs. Le but est d'intégrer dans les coûts la préservation, l'utilisation durable, voire la restauration de la biodiversité ;
- ◆ **les instruments informationnels et volontaires** : ces instruments visent à corriger les comportements des consommateurs et des entreprises au travers de l'amélioration de la qualité de l'information sur l'environnement et de dispositifs incitatifs.

Le tableau 1 recense les différentes modalités d'intervention disponibles pour agir sur la biodiversité.

Au regard de ces éléments et, dans le cadre de ses travaux, la mission s'est particulièrement intéressée à la mobilisation du levier budgétaire tout en analysant les leviers complémentaires assis sur les incitations des acteurs privés.

Tableau 1 : Les modalités d'intervention sur la biodiversité

Approches publiques	Approches par le marché et les incitations	Approches par l'information et les dispositifs volontaires
Réglementation : <ul style="list-style-type: none"> ▪ interdiction ou restrictions d'exploitation ▪ interdiction ou restrictions d'accès ; ▪ permis et quotas ; ▪ normes de conception (tailles des filets de pêche) ; ▪ règles relatives à l'aménagement du territoire. 	Instruments incitatifs : <ul style="list-style-type: none"> ▪ fiscalité incitative (usager ou pollueur payeur) ; <ul style="list-style-type: none"> ○ taxes ; ○ droits et redevances ; ▪ mesures compensatoires obligatoires ; ▪ obligations réelles environnementales ; ▪ mesures d'orientation de l'épargne. 	Dispositifs d'information : <ul style="list-style-type: none"> ▪ labels et éco-étiquetages ; ▪ comptabilité et reporting environnemental des entreprises ;
Intervention budgétaire des acteurs publics : <ul style="list-style-type: none"> ▪ réforme des subventions dommageables à l'environnement ; ▪ subventions pour promouvoir la biodiversité (y compris PSE publics) 	Instruments de responsabilisation : <ul style="list-style-type: none"> ▪ amendes pour non-conformité ; ▪ garanties de bonnes fins ; 	Mécénat
Exemplarité : <ul style="list-style-type: none"> ▪ comptabilité publique ; ▪ marchés publics verts ; ▪ obligations publiques vertes 	Instruments de marchés : <ul style="list-style-type: none"> ▪ permis de dégradation négociables (quotas de pêches) ; ▪ paiements pour services environnementaux privés ; 	Exemplarité : <ul style="list-style-type: none"> ▪ contractualisation avec l'État ; ▪ achats verts ; ▪ compensation volontaire.

Source : Mission, notamment d'après OCDE, 2014.

1.2. La baisse des dépenses dommageables et, dans une moindre mesure, des ajustements de la fiscalité permettraient de compenser partiellement les coûts supplémentaires de la SNB

1.2.1. Le principe de réduction des dépenses dommageables permettrait de neutraliser l'incidence budgétaire de la SNB sur les finances publiques sans que l'effort de réduction ne semble disproportionné

L'annexe II identifie les dépenses dommageables à la biodiversité, qui représentent en France plus de 10 Md€. Au sein de celles-ci, la part nationale (hors PAC) est d'environ 3,5 Md€. Une réduction d'environ 13 % de ces dépenses dommageables d'ici à 2027 permettrait donc de rendre neutre budgétairement, toutes choses égales par ailleurs, les coûts estimés par la mission.

Le principe d'un financement de la SNB à concurrence des dépenses dommageables réduites permettrait d'en neutraliser le coût budgétaire et de tirer un double bénéfice.

Proposition n° 1 : Réduire les dépenses dommageables à la biodiversité afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité. Une réduction de 15 % des dépenses nationales dommageables d'ici 2027 suffirait à gager l'effort supplémentaire nécessaire pour les actions favorables à la biodiversité estimée par la mission (environ 465 M€ en 2027).

1.2.2. Dans un scénario où la pression fiscale est susceptible d'évoluer, plusieurs mesures permettraient de soutenir le financement de la SNB

L'annexe III traite des évolutions possibles de la fiscalité.

Dans le cas où un modèle de financement de la SNB par la fiscalité serait retenu, les ressources suivantes pourraient être dégagées :

- ◆ pour les agences de l'eau :
 - l'évolution des redevances pour pollution domestique et modernisation pourrait être calibrée pour permettre une hausse progressive des recettes à hauteur des besoins ;
 - la création, une fois les effets de la guerre en Ukraine contenus, d'une taxe sur les engrais azotés, avec un taux bas et une assiette large, permettant de dégager 60 M€ ;
- ◆ pour le budget de l'État :
 - l'évolution de la fiscalité sur les cessions de terrains nus constructibles, permettant de dégager 125 M€ pour l'État⁴ ;
- ◆ pour les régions (financement des aires protégées) :
 - l'affectation d'un surtaux de 10 % sur la taxe de séjour pour des montants entre 40 et 60 M€ annuels.

L'activation de ces ressources fiscales permettrait de réduire significativement le solde budgétaire des mesures liées à la SNB.

Le tableau 2 rappelle les évolutions fiscales pertinentes disponibles identifiées par la mission.

⁴ Cette taxe générant des pertes pour les communes à hauteur de 30 à 50 M€, pouvant être compensés par une réduction des dépenses fiscales défavorables associées à la taxe d'aménagement.

Annexe V

Ces évolutions viseraient avant tout à rendre la fiscalité plus incitative et à renforcer les ressources favorables à la biodiversité, mais ne constitueraient pas une modification significative de l'impôt.

Tableau 2 : Synthèse des mesures fiscales proposées par la mission

Mesure	Incidence fiscale	Commentaires
Réduire les dépenses fiscales dommageables		
Diminuer les 1,3 Md€ de dépenses fiscales dommageables recensées au budget vert.		Une réduction de 10 % des dépenses fiscales dommageables à horizon 2025 puis de 30 % à horizon de 2030 générerait des ressources supplémentaires à hauteur de 130 M€ en 2025 puis 400 M€ en 2030.
Proposition à rendements constants		
Evolution de l'assiette de la redevance pour pollutions diffuses	14 M€	Cela permettrait de limiter la baisse de rendements escomptée (entre -13 et - 82 M€) par la direction de l'eau et de la biodiversité.
Transformation des redevances pour pollution domestique et de redevance pour modernisation	N.D.	La mesure consisterait à autoriser le gouvernement à prendre des ordonnances pour transformer ces redevances dans des redevances plus incitatives. Le cas échéant, le produit pourrait être modulé.
Réformer la taxation des surfaces commerciales	N.D.	La mesure consisterait à modifier la taxe sur les surfaces commerciales afin d'inciter à des emprises de moins grandes tailles dans des zones plus denses.
Expérimenter sur certains territoires une exonération de taxe foncière pour les acteurs s'engageant dans une ORE	N.D.	La mesure consisterait à exonérer de taxe foncière (perte compensée par l'État) les propriétaires s'engageant sur des obligations réelles environnementales suivant à un cahier des charges exigeants. Sur la base de l'évaluation réalisée, étudier la possibilité de pérenniser le dispositif.
Propositions suscitant du rendement		
Création d'une redevance sur les engrais azotés (AE)	60 M€	Le rendement proposé correspond à une assiette large et un faible taux, mais n'est pas adapté à la conjoncture (prix actuels des engrais azotés) et suscite un risque d'acceptabilité.
Création d'une part additionnelle de taxe de séjour affectée (régions)	40 à 60 M€	L'affectation aux régions enverrait un signal favorable à celles-ci dont le chef de filât en matière de biodiversité nécessitera des moyens supplémentaires.
Evolution de la fiscalité de la cession des terrains nus constructibles (État)	125 M€	La mesure est recommandée notamment par la Cour des comptes à des fins de simplification en plus d'être une mesure de rendement. Elle conduirait à une baisse des produits collectés au niveau communal de 30 à 50 M€ qui pourrait être compensée par la limitation des niches fiscales portant sur la Taxe d'aménagement communal (>600 M€)
Réduire les dépenses fiscales associées à la taxe d'aménagement	N.D.	Adapter progressivement les dépenses fiscales associées à la taxe d'aménagement afin de renforcer les incitations défavorables à l'artificialisation.
Autres propositions		
Sur la base du prochain rapport du conseil des prélèvements obligatoires portant sur la fiscalité du ZAN étudier la possibilité d'une revue de la fiscalité foncière, visant à faire évoluer structurellement les incitations portées par celles-ci.		

Source : Annexe III, tableau de synthèse.

1.3. Le financement des actions favorables à la biodiversité, et donc de la SNB, reposent sur des financements publics

Les besoins de financement identifiés par la mission au titre de la SNB (cf. annexe IV) devront être couverts en très grande majorité par des crédits publics de l'État, dont une partie devra être territorialisée pour une mise en œuvre efficace.

Pour rappel, les besoins estimés par la mission à l'annexe IV, sont rappelés au tableau 3.

Tableau 3 : Synthèse des besoins identifiés par la mission

Type de besoin	2023	2024	2025	2026	2027
Total général	618,7	729,8	817,4	868,5	890,1
Financements déjà prévus	330,0	330,0	330,0	330,0	330,0
Financements sous plafond des agences de l'eau	115,0	115,0	115,0	115,0	95,0
Financements à couvrir SNB	173,7	284,8	372,4	423,5	465,1
... dont enveloppe nationale	88,7	119,8	151,4	172,5	184,1
... dont enveloppe territorialisée	85,0	165,0	221,0	251,0	281,0

Source : Annexe IV du rapport de mission.

1.3.1. Les objectifs de la SNB et les moyens nécessaires peuvent être mis en œuvre grâce à des plans et de stratégies adoptés, un pilotage favorable à la biodiversité des moyens disponibles étant cependant nécessaire

Le financement d'actions ayant un impact direct sur la biodiversité est pour partie déjà prévu, mais les conditions pour que ces actions produisent des cobénéfices sur la biodiversité doivent être précisées et suivies. Cela concerne en particulier les actions en matière de transition agricole et de la pêche, les actions en matière de préservation des forêts, et les actions d'aménagement du territoire.

Le tableau 4 présente dans ce cadre les modalités de financement existantes identifiées par la mission.

Pour l'année 2023, le fonds peut servir de support à une partie des actions de la SNB⁵. En effet, plusieurs sous-enveloppes du fond vert peuvent servir de vecteurs à des actions de la SNB. Le fonds vert comprend trois axes : performance environnementale, adaptation des territoires au changement climatique, et amélioration du cadre de vie.

Le programme 380, « fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », présenté dans le cadre du PLF 2023, prévoit 2 Md€ de moyens nouveaux pour 2023. Ce programme reprends notamment le fonds de renaturation des villes (500 M€/5 ans), la prolongation du fonds friches et « l'accompagnement de la SBN 2030 ». Sur le sujet de la SNB, le PAP indique que le fond « *peut cofinancer des solutions de protection des milieux naturels telles que des aires protégées, ; des mesures de protection des espèces animales et végétales emblématiques ; des opérations de restauration écologique notamment pour mettre en œuvre la trame verte et bleue et reconstituer un réseau d'échanges pour que les espèces animales et végétales puissent circuler et subvenir à leurs besoins vitaux ; ou des projets visant à réduire les pressions sur les ressources (espèces exotiques envahissantes, pollutions plastiques).* Le fonds pourra soutenir les actions engagées par les collectivités territoriales et notamment les parcs naturels ». Au stade du projet de loi de finances, le fonds est doté de 470 M€ en autorisations d'engagements et 117 M€ en crédits de paiement pour la part des actions friches et biodiversité.

⁵ Projet de loi de finances pour 2023.

Annexe V

De la même manière, le programme France 2030 portera les financements nécessaires à deux mesures identifiées par la mission :

- ◆ le renouvellement forestier, à travers le guichet qui sera mis en place par l'ADEME, à condition d'intégrer des critères de biodiversité (cf. annexe IV) ;
- ◆ le financement des connaissances en matière de grands fonds marins (cf. annexe IV).

Enfin, les mesures portées par les agences de l'eau au titre du grand cycle de l'eau et de la biodiversité appellent un financement de 115 M€ par an. La mission estime que ce besoin peut être couvert, par redéploiement sous le plafond de recettes actuel, du fait notamment de l'extinction des aides à la performance épuratoire des agences (100 M€ par an) à compter de 2025 et de la possibilité de faire évoluer les redevances pour le prochain cycle. **D'ici 2025, les besoins peuvent soit être financés par l'accélération de l'extinction des primes épuratoires, soit par un rehaussement du plafond des agences de l'eau.**

Au total, les besoins nets restants de financement identifiés par la mission s'élèvent à 174 M€ en 2023 jusqu'à 465 M€ en 2027.

Tableau 4 : Sources de financement existantes

Mesures	Sources de financement	Montants identifiés
Actions de renaturation en ville	Fonds Vert	100 M€ /an/ 5 ans
Soutien financier à l'objectif de zéro artificialisation nette	Fonds vert	>100 M€/an dans le cadre du fonds friches
Renouvellement et préservation des milieux forestiers	France 2030	Estimé à 200 M€ en 2023 puis 100 M€/an
Mise en œuvre de la transition agricole	Politique agricole commune	Réorienter les moyens existants afin de favoriser la biodiversité et de limiter les dépenses dommageables
Résorption de 55 décharges littorales	Programme d'action à 10 ans	30 M€/an/10 ans
Besoins du grand cycle de l'eau	Redevances des agences de l'eau ou trésorerie des agences de l'eau	115 M€/an

Source : Mission.

1.3.2. Une partie des actions de la SNB serait plus efficacement déployée à l'échelon territorial entre 85 M€ en 2023 et 281 M€ en 2027, et pourrait être inscrite dans le Fonds vert pour l'année 2023

Les actions de restauration écologique et le développement des aires protégées constituent les deux plus importants besoins de financement en matière de biodiversité (cf. Annexe IV).

Le financement d'une partie des besoins relatifs aux aires protégées et des actions de restauration écologique peuvent être plus efficacement mis en œuvre à l'échelle territoriale, en partenariat avec les acteurs locaux.

En premier lieu, un fonds déconcentré permettrait un déploiement à l'échelon pertinent, la région, des politiques locale de biodiversité. Les régions sont chefs de file en matière de biodiversité et l'articulation des moyens de l'État (36 % du financement de la biodiversité actuellement) avec ceux des collectivités sont essentiels. En outre, l'OFB et les acteurs de l'État, au travers des DREAL, sont structurés à l'échelon régional, les régions étant elles-mêmes déjà l'intersection des différents bassins où interviennent les agences de l'eau.

L'expérience du déploiement du plan de relance a démontré une capacité d'organisation au niveau régional, permettant une organisation efficace des co-financeurs et le décaissement rapide de crédits. Dans le cadre du plan de relance, et sur deux ans, la DEB recense :

- ◆ 128 M€ déployés pour des opérations de restauration écologique dont 80 M€ pour EDF ;
- ◆ 60 M€ pour les aires protégées (soit 30 M€/an) ;
- ◆ 40 M€ pour le littoral.

À titre d'exemple, la DREAL Occitanie a pu organiser l'identification de sites à restaurer dans les treize départements de la région, puis financer des opérations de restauration à hauteur de 5 M€ au titre du plan de relance.

Enfin, le premier bilan réalisé par la DEB des montants mis en œuvre au titre du plan de relance en faveur de la biodiversité estime que les crédits supplémentaires pour la biodiversité ont permis un effet de levier. Selon la DEB, « le montant total indicatif des projets Biodiversité semblerait indiquer environ 2 € mobilisés supplémentaires pour chaque euro plan de relance, mais sans précision sur leur origine « biodiversité habituelle » (P113, autres ressources classiques) ou « réels nouveaux financement pour la biodiversité » (collectivités, entreprises, UE...) ». Ce critère est d'autant plus important que la capacité à générer un effet de levier est le premier indicateur de performance retenu au titre de du programme 380, portant le fonds vert.

A contrario, l'absence de visibilité à moyen long terme sur les moyens, notamment humains, sur un fonds ponctuel nécessite sa pérennisation dans le temps. En particulier, une partie des besoins des aires protégées sont des besoins pérennes et non des besoins ponctuels, par opposition par exemple aux actions de restauration écologique. La pérennisation de l'enveloppe déconcentrée e est donc nécessaire.

Les financements proposés comprennent de 50 M€ en 2023 à 170 M€ en 2027 de soutien au titre de la SNB d'actions de soutien aux aires protégées. Concernant le financement des aires protégées, le soutien au titre d'une enveloppe territorialisée est logique à plusieurs titres :

- ◆ selon le rapport *Moyens des aires protégées* de l'IGF et du CGEDD, les besoins complémentaires des collectivités peuvent être estimés à environ 240 M€/an pour atteindre l'ensemble des objectifs de la SNAP en matière d'aires protégées. Les objectifs de la SNAP devant être atteints d'ici à 2030, la trajectoire proposée par la mission vise la cible de 240 M€ de moyens supplémentaires annuels pour l'état et ses opérateurs d'ici 2030. La logique d'un cofinancement local visant à la fois l'extension des surfaces protégées et l'amélioration du niveau de gestion est donc pertinente ;
- ◆ dans le même temps, les acteurs locaux gestionnaires d'aires protégées notamment les conservatoires des espaces naturels (CEN) font à la fois état de besoins et d'une diversité de financeurs. Leur financement au titre d'un fonds pérenne permettrait de leur offrir une visibilité accrue. La DEB et la fédération des conservatoires d'espaces naturels sont favorables à la mise en place à ce titre d'une enveloppe nationale qui permettraient également de renforcer leur visibilité en matière de trésorerie ;
- ◆ le mode de gestion d'une enveloppe déconcentrée à la main des services de l'État en lien avec les acteurs de la biodiversité correspond pour partie aux modalités de financement actuelles d'une partie des aires protégées ;
- ◆ un accompagnement des gestionnaires territorialisés permet également de centraliser les besoins de financement européen et de les appuyer pour obtenir davantage de moyens de l'Union, à l'image du modèle mis en place dans le Grand Est qui a permis d'obtenir des crédits Life pour un projet régional.

Les actions en lien avec la restauration écologique – restauration des continuités par les trames vertes, des espaces dans le cadre du futur règlement restauration – gagneraient également à être pilotées territorialement. S’agissant du financement de la restauration écologique, les besoins estimés par les acteurs demeurent relativement limités (20 puis 40 M€ pour les trames vertes et les points noirs, 4 M€ pour l’accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre des trames vertes par l’OFB et 5 M€ de crédits en 2023 pour lancer les démarches d’identification des territoires à restaurer et de premières actions pilotes). Ces besoins, qui s’inscrivent en cofinancement avec les collectivités pourraient être financés par une enveloppe déconcentrée. Par ailleurs, la mission recommande de relancer les actions de restauration écologique mises en œuvre au niveau territorial dans le cadre du plan de relance à compter de 2024 à hauteur de 35 M€ au plan national en 2024, puis 55 M€ à partir de 2025, l’année 2023 pouvant utilement être exploitée afin de recenser les projets disponibles avant d’entamer le financement d’opérations de restauration (5 M€ au lancement en 2023).

Enfin, l’Ademe propose, de façon complémentaire au fonds friches, la mise en place d’un fonds sols à hauteur de 6 M€ en 2023 et 2024 puis 12 M€ ensuite (cf. Annexe IV). Ce fonds n’est pas encore financé à date et pourrait être soutenu au titre de l’enveloppe SNB territorialisée. **La mission estime que l’enveloppe déconcentrée ainsi proposée pourrait être portée par l’enveloppe SNB du « fonds vert » prévu en 2023.** Le tableau 4 présente une trajectoire possible de financement de la part « territoriale » de la SNB.

Tableau 5 : Trajectoire possible de la partie territorialisée de la SNB

Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027
Fonds sols (ADEME)	6	6	12	12	12
Gestion optimale des aires protégées	50	80	110	140	170
Renforcement de la trame verte et résorption des points noirs	20	40	40	40	40
Établir un plan d’action pour la restauration des continuités écologiques, en lien avec les collectivités (OFB)	4	4	4	4	40
Mise en œuvre d’actions de restauration au plan national à la suite du plan de relance	5	35,0	55,0	55,0	55
Total	85	165	221	251	281

Source : Mission.

Ces moyens pourront servir la mise en œuvre d’actions d’ingénierie, d’investissement ou de fonctionnement, mais également venir en appui de prêts de la Banque des territoires, aux bénéficiaires d’acteurs dépassant le seul champ des collectivités. Les fonds seraient à la main des préfets de région, qui pourraient s’appuyer sur les opérateurs spécialisés pour l’instruction des demandes.

Au regard de la capacité des acteurs à décaisser les crédits déployés dans le cadre du plan de relance, la mission considère que la trajectoire financière présentée au tableau 5 est réaliste et que les montants indiqués sont susceptibles d’être efficacement décaissés.

Proposition n° 2 : Utiliser une enveloppe déconcentrée comme vecteur de financement pour les actions de restauration et de soutien aux aires protégées pour des besoins estimés entre 85 M€ en 2023 et 281 M€ en 2027. En 2023, cette enveloppe pourrait être portée dans le cadre du fonds vert.

1.3.3. Les besoins identifiés non financés au plan national nécessitent en outre un renforcement du programme 113⁶ de 89 M€ en 2023 à 184 M€ en 2027 afin de mettre en œuvre les plans nationaux (SNAP, EEE, pollinisateurs, dimension transversale de la SNB)

Comme indiqué à l'annexe IV, une partie des mesures de la SNB, en particulier les mesures transversales de police environnementale, de connaissances, de communication, d'éducation, les mesures liées au milieu marin ainsi que les mesures visant à renforcer le soutien de l'action en Outre-mer nécessite un renfort des moyens de l'État et du principal opérateur de biodiversité, l'office français de biodiversité.

Les principales mesures financées par les crédits accordés seraient les suivantes :

- ◆ la mise en œuvre de la stratégie nationale pour les aires protégées, de 7 M€ à son lancement à près de 60 M€ en 2027 pour les nouveaux espaces à placer en protection forte ;
- ◆ la mise en œuvre de mesures de biodiversité dans les bois et forêts, pour de 7 M€ en 2023 à 27 M€ en 2027, au titre des MIG Bois et forêts du programme 113 ;
- ◆ l'extension au plan national des ABC de la biodiversité et les ETP associés (15 M€/an en intervention, et 9 ETP dont 10 supplémentaires en 2023 et les suivants les années suivantes pour 1,1 M€/an à terme) ;
- ◆ la mise en place d'un plan de communication et son animation au plan national pour 4 M€/an ;
- ◆ le renfort progressif des ETP de police environnementale (15 en 2023, 30 en 2024, 45 en 2025) de l'OFB pour contribuer à des objectifs variés (lutte contre les espèces exotiques envahissantes, aires protégées notamment) ;
- ◆ 15 M€/an pour un soutien aux collectivités d'Outre-mer au titre du petit cycle de l'eau (assainissement et appui aux collectivités) ;
- ◆ 5,5 M€/an pour des actions coups de poings spécifiques de lutte contre les espèces exotiques envahissantes en Outre-mer.

Le tableau 6 présente ces mesures et l'acteur qui les porte, à 50 % pour l'OFB en 2023, puis une part croissante liée à la SNAP rend la part de l'OFB dans ses montants plus faible, à 25 %.

Outre ces besoins d'actions de biodiversité, des financements devraient être affectés afin d'atteindre l'objectif de 10 % de protection forte prévu par la SNAP et repris par la SNB pour des actions d'extension, de création, d'acquisition et de gestion au plan national permettant d'étendre les espaces de protection forte au plan national. Ces coûts complémentaires sont présentés au tableau 8.

Proposition n° 3: Renforcer les crédits du programme 113 de 89 M€ dès 2023 puis jusqu'à 184 M€ jusqu'à 2027, afin d'assurer principalement la montée en puissance des politiques nationales de biodiversité, le soutien aux Outre-mer et le passage à 10 % d'aires protégées en protection forte au plan national.

⁶ Une partie des crédits est également supportée par le programme 149 au titre des mesures sur les forêts.

Tableau 6 : Mesures financées au travers d'un renforcement du programme 113

Objectif prioritaire SNB	Actions associées	2023	2024	2025	2026	2027
Zéro artificialisation nette	Création d'un référentiel sur l'objectif « zéro artificialisation nette » à l'attention des collectivités	1,3	1,6	-	-	-
	Action en faveur de l'amélioration de la mise en œuvre de la séquence ERC : développements de site expérimentaux, soutien aux acteurs locaux	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Bon état des mers d'eau	Soutien de l'OFB aux collectivités d'Outre-Mer pour l'assainissement	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Renouvellement et préservation du milieu forestier	Renforcement de l'action de l'ONF pour la biodiversité (hors aires protégées)	7,3	14,5	24,6	27,6	27,6
Gestion des aires protégées	Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)	5,6	11,2	18,6	18,6	18,6
	Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte	1,7	3,4	5,0	6,7	8,4
	Soutien à la stratégie d'acquisition du conservatoire du littoral	2,8	2,8	2,8	2,8	2,8
	Création d'un parc national zone humide en protection forte	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
	Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0
	Passage des TAAF en protection forte	-	6,4	12,8	19,2	25,6
	Actions spécifiques contre les espèces exotiques envahissantes dans les Outre-Mer	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Gestion des espèces	Renforcement des plans nationaux d'action « grands prédateurs »	1,0	2,0	3,0	4,0	5,0
	Mise en œuvre du plan d'action nationale contre les espèces exotiques envahissantes et financement d'actions coups de poing	10,2	10,2	10,2	12,7	12,7
Restauration écologique	Renforcement des plans nationaux d'action pour la protection des espèces protégées	0,6	1,2	1,8	2,4	3,0
	Mise en œuvre du plan « pollinisateurs »	0,5	1,0	1,5	2,0	-
Protection du milieu marin	Mise en œuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et des actions des documents stratégiques de façade	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
	Mise en œuvre du plan de protection des espèces menacées du milieu marin	1,6	1,6	1,6	1,6	-
Mesures transversales	Mise en œuvre du plan de protection des récifs coralliens	-	1,0	1,0	1,0	1,0
	Renforcement de la police environnementale	0,8	1,6	1,6	1,6	1,6
	Investissement de l'OFB dans les connaissances sur les sols	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
	1 000 Services civiques sur le thème de la biodiversité puis 2000 en 2027	2,0	2,5	3,0	3,5	4,0
	Extension au plan national des atlas de biodiversité communale (ABC)	15,6	16,1	16,1	16,1	16,1
	Mise en œuvre d'un plan d'impact de communication sur la biodiversité par l'OFB	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
	Renforcement par l'OFB des "territoires engagés pour la nature"	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Total		88,7	119,8	151,4	172,5	184,1

Source : Mission.

Tableau 7 : Porteurs des crédits du programme 113

Porteur	2023	2024	2025	2026	2027
DEB et acteurs hors OFB	45,3	75,2	106,7	127,9	139,5
OFB	43,4	44,6	44,6	44,6	44,6
Total	88,7	119,8	151,4	172,5	184,1

Source : Mission.

Tableau 8 : Trajectoire budgétaire d'ici à 2027 contribuant à l'atteinte de l'objectif de 10 % de protection forte en 2030

Mesures pour atteindre 10 % de protection forte (niveau national)	2023	2024	2025	2026	2027
Plan de protection forte tenant compte des risques naturels forestiers (ONF)	5,6	11,2	18,6	18,6	18,6
Passage de 5 % de la Méditerranée en protection forte	1,7	3,4	5,0	6,7	8,4
Création d'un parc national zone humide en protection forte	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Passage en protection forte de tous les récifs coralliens	5,0	10,0	15,0	20,0	25,0
Passage des TAAF en protection forte	-	6,4	12,8	19,2	25,6
Total	12,8	31,5	51,9	65,0	78,1

Source : Mission d'après le rapport « Moyens des aires protégées », le rapport du CGEDD de mars 2022 sur un parc national zone humide⁷, ONF.

⁷ Mission relative à la création d'un parc national de zones humides, 2022.

1.4. Une meilleure exploitation des sources de financements européens est possible, sans que cette source de financement soit structurante pour le financement de la SNB

Les financements européens favorables à la biodiversité représentent chaque année moins de 120 M€ (cf. annexe I), soit moins de 5 % des crédits favorables à la biodiversité. Or, le taux de recours à certains fonds spécialisés comme le fonds Life reste inférieur à la contribution moyenne de la France aux fonds européens. Un alignement du taux de recours sur le taux de contribution permettrait de dégager annuellement environ 20 M€ au profit de la biodiversité.

Proposition n° 4 : Favoriser la constitution de dossiers éligibles aux fonds européens en matière de biodiversité à travers un accompagnement en ingénierie par les services de l'État et des régions.

À ce titre, le renforcement du travail entre co-financeurs à l'échelle régionale pourrait permettre l'émergence d'un accompagnement des porteurs de projets afin d'obtenir des financements européens. L'identification des projets reçus par les différents guichets et susceptibles d'obtenir des financements européens pourraient donner lieu à un accompagnement des porteurs de projets, en particulier les gestionnaires d'aires protégées. Dans le Grand Est, la région a mis en place le « Life » qui a permis de capter des financements significatifs (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Le projet « Life Biodiv'Est » dans le Grand Est

Ce projet a été officiellement lancé par les membres du collectif régional pour la biodiversité du Grand Est en février 2022.

Le financement Life obtenu par la région Grand Est est de 26 M€ sur 10 ans et le financement de 25 ETP à la main de cinq cofinanceurs et des 14 partenaires.

Les financeurs sont les agences de l'eau, l'État, la région, et l'OFB, qui interviennent en plus des financements *Life*.

Ce financement contribue à :

- la création d'une cellule de 8 agents pour accompagner les projets dans la Région ;
- 10 PNA ;
- des formations pour des élus, professionnels, élèves et enseignants ;
- la mise en place de 50 ABC pour la biodiversité,
- 10 passages à faune ;
- 1000 km de haies ;
- un réseau de 40 exploitations agricoles vitrines ;
- un programme d'amélioration des connaissances ;

Source : Biodiversité.grandest.fr.

2. Les outils incitatifs peuvent être renforcés et susciter des ressources complémentaires à celles mises en œuvre dans le cadre de la SNB

2.1. Les exigences juridiques relatives à la mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » (ERC) ont significativement augmenté depuis 2016 mais les moyens pratiques des services de l'État et l'offre de compensation ne permettent pas une mise en œuvre efficace de la séquence

La mise en œuvre de la séquence « éviter – réduire – compenser » consiste, pour chaque projet conduisant à des dommages environnementaux potentiels à agir en trois étapes : (1) éviter les risques induits, (2) les réduire au maximum s'ils ne peuvent être évités, et (3) si et seulement si ceux-ci ne peuvent être évités, compenser les dommages infligés. L'objectif de l'application de la séquence ERC est ainsi d'assurer une absence de perte nette, voire un gain de biodiversité pour chaque projet d'aménagement.

Parce que cette séquence permet de prendre en compte, pour tous les projets, l'ensemble des impacts sur la biodiversité, avec un objectif d'absence de destruction nette, elle constitue un levier puissant et prioritaire d'action favorable à la biodiversité.

Le cadre juridique organisant l'application de la séquence ERC s'est significativement renforcé depuis 1976, en particulier au travers de la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016, qui en fixe le cadre actuel (*cf. encadré 2*). La loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976 avait introduit la séquence dans le droit français. Si le principe était posé, sa mise en œuvre demeurait lacunaire. L'adoption de directives européennes (directives n°85/337/CEE de 1985 puis directives n°2011/92/UE et n°2014/52/UE) visant la mise en œuvre de la séquence ERC puis le Grenelle de l'environnement (lois des 3 août 2009 et 12 juillet 2010) ont conduit à un renforcement du cadre juridique et à un intérêt croissant pour la séquence. L'article 33 de la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 a significativement augmenté les exigences en la matière, et ses outils de mise en œuvre ont été revus dans le cadre de la réforme de l'évaluation environnementale du 3 août 2016. Enfin, la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique a modifié la logique de compensation en créant *des « zones préférentielles pour la renaturation, par la transformation de sols artificialisés en sols non artificialisés »* qui peuvent être identifiées dans les SCOT et au sein desquelles *« les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité »*.

Le cadre juridique actuel prévoit ainsi :

- ◆ le caractère obligatoire des mesures de compensation appliquées aux projets devant être soumis à l'autorisation environnementale unique ;
- ◆ « l'objectif » (mais pas l'obligation) d'absence de perte nette des mesures de compensation, qui ne sont pas substituables aux mesures d'évitement et de réduction ;
- ◆ l'absence d'autorisations des projets dont les atteintes ne peuvent être évitées, réduites, ou compensées ;
- ◆ la possibilité de recourir à des opérateurs de compensation et la priorisation des zones de renaturation pré-identifiées dans les SCOT ;
- ◆ la possibilité de mettre en œuvre des sites naturels de compensation ;
- ◆ la possibilité pour l'administration d'exiger la constitution de garanties financières et de faire exécuter par un opérateur de compensation les mesures qui n'auraient pas été prises par l'opérateur soumis à l'obligation de compensation, aux frais de ce dernier.

Encadré 2 : Cadre juridique de la séquence ERC

Article L.163-1 du code de l'environnement

I. - Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont les mesures prévues au 2° du II de l'article L. 110-1 et rendues obligatoires par un texte législatif ou réglementaire pour compenser, dans le respect de leur équivalence écologique, les atteintes prévues ou prévisibles à la biodiversité occasionnées par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage ou par la réalisation d'activités ou l'exécution d'un plan, d'un schéma, d'un programme ou d'un autre document de planification.

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité visent un objectif d'absence de perte nette, voire de gain de biodiversité. Elles doivent se traduire par une obligation de résultats et être effectives pendant toute la durée des atteintes. Elles ne peuvent pas se substituer aux mesures d'évitement et de réduction. Si les atteintes liées au projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées de façon satisfaisante, celui-ci n'est pas autorisé en l'état.

II. - Toute personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité y satisfait soit directement, soit en confiant, par contrat, la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation défini au III du présent article, soit par l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation défini à l'article L. 163-3. Lorsque la compensation porte sur un projet, un plan ou un programme soumis à évaluation environnementale, la nature des compensations proposées par le maître d'ouvrage est précisée dans l'étude d'impact présentée par le pétitionnaire avec sa demande d'autorisation.

Dans tous les cas, le maître d'ouvrage reste seul responsable à l'égard de l'autorité administrative qui a prescrit ces mesures de compensation.

Les modalités de compensation mentionnées au premier alinéa du présent II peuvent être mises en œuvre de manière alternative ou cumulative.

Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités.

Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité au sein des zones de renaturation préférentielle identifiées par les schémas de cohérence territoriale en application du 3° de l'article L. 141-10 du code de l'urbanisme et par les orientations d'aménagement et de programmation portant sur des secteurs à renaturer en application du 4° du I de l'article L. 151-7 du même code, lorsque les orientations de renaturation de ces zones ou secteurs et la nature de la compensation prévue pour le projet le permettent. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa.

III. - Un opérateur de compensation est une personne publique ou privée chargée, par une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, de les mettre en œuvre pour le compte de cette personne et de les coordonner à long terme.

Article L. 163-2

Lorsque des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont mises en œuvre sur un terrain n'appartenant ni à la personne soumise à l'obligation de mettre en œuvre ces mesures, ni à l'opérateur de compensation qu'elle a désigné, un contrat conclu avec le propriétaire et, le cas échéant, le locataire ou l'exploitant définit la nature des mesures de compensation et leurs modalités de mise en œuvre, ainsi que leur durée.

Article L. 163-3

Des opérations de restauration ou de développement d'éléments de biodiversité, dénommées " sites naturels de compensation ", peuvent être mises en place par des personnes publiques ou privées, afin de mettre en œuvre les mesures de compensation définies au I de l'article L. 163-1, de manière à la fois anticipée et mutualisée.

Les sites naturels de compensation font l'objet d'un agrément préalable par l'État, selon des modalités définies par décret.

Article L. 163-4

Lorsqu'une personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité n'y a pas satisfait dans les conditions qui lui ont été imposées, l'autorité administrative compétente la met en demeure d'y satisfaire dans un délai qu'elle détermine, dans les conditions prévues à l'article L. 171-8.

Lorsque, à l'expiration du délai imparti, la personne n'a pas déféré à cette mise en demeure et que les mesures prises en application du II de l'article L. 171-8 n'ont pas permis de régulariser la situation, l'autorité administrative compétente fait procéder d'office, en lieu et place de cette personne et aux frais de celle-ci, à l'exécution des mesures prescrites, en confiant la réalisation de ces mesures à un opérateur de compensation ou en procédant à l'acquisition d'unités de compensation dans le cadre d'un site naturel de compensation dont les caractéristiques, définies dans son agrément, correspondent aux caractéristiques des mesures prescrites.

Lorsqu'elle constate que les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité sont inopérantes pour respecter l'équivalence écologique selon les termes et modalités qui ont été fixés par voie réglementaire, l'autorité administrative compétente ordonne des prescriptions complémentaires.

Toute personne soumise à une obligation de mettre en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité peut être soumise par l'autorité administrative compétente à la constitution de garanties financières.

Ces garanties sont destinées à assurer la réalisation des mesures de compensation prévues au présent chapitre.

Sans préjudice de la procédure d'amende administrative prévue au 4° du II de l'article L. 171-8, les manquements aux obligations de garanties financières donnent lieu à l'application de la procédure de consignation prévue au 1° du même II, indépendamment des poursuites pénales qui peuvent être exercées.

Article L. 163-5

Les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité définies au I de l'article L. 163-1 sont géolocalisées et décrites dans un système national d'information géographique, accessible au public sur internet.

Les maîtres d'ouvrage fournissent aux services compétents de l'État toutes les informations nécessaires à la bonne tenue de cet outil par ces services.

Source : Article L.163-1 et suivants du code de l'environnement.

Au niveau local, les services déconcentrés de l'État (DREAL, DDT) instruisent les dossiers de dérogation environnementale, sous la direction des préfets. Ces services suivent ensuite le déploiement des projets de compensation par les opérateurs.

La mise en place de la séquence ERC se heurte toutefois en pratique à plusieurs limites :

◆ **des limites juridiques :**

- le cadre juridique est renforcé mais demeure non-systématique : **les projets de faible ampleur échappent à l'application de la séquence ERC.** En effet, seuls les porteurs de projets soumis à autorisation environnementale doivent appliquer les mesures d'évitement, de réduction et de compensation ;

◆ **des limites pratiques :**

- les moyens à disposition des services de l'État et des porteurs de projet pour assurer la mise en œuvre de la séquence ERC sont insuffisants. Par exemple, comme le souligne Padilla (2018), « *la multiplication des dossiers déclenchant des mesures compensatoires ne s'est malheureusement pas vue accompagnée de moyens et dispositifs permettant aux services instructeurs de les analyser, les suivre et les archiver efficacement. Ainsi, il est aujourd'hui impossible de quantifier les mesures compensatoires à l'échelle du territoire national, ni d'en qualifier la réussite* » ;

Annexe V

- ce manque de moyens conduit en outre à des mesures compensatoires faibles ou inefficaces. Selon le Muséum national d'Histoire naturelle (Weissgerber et al., 2019), 81 % des mesures compensatoires sont effectuées sur des espaces semi-naturels, pour lesquels il est raisonnable de questionner les réels gains écologiques engendrés ;
- la compensation par l'offre demeure très limitée : un seul site naturel de compensation d'ampleur en France a pu être recensé par la mission. De fait, « *il n'y a pas de certitude concernant le retour sur investissement* » (Sciences eaux et territoires, n°38).

Les rapports existants sur la mise en œuvre de la séquence ERC montrent que le poids des impacts socioéconomiques dans la prise de décision semble disproportionné, et que si des impacts sont reconnus, la compensation est privilégiée mais peu efficace. Dans son rapport sur la mise en œuvre de la séquence éviter réduire compenser dans les milieux marins⁸, le CGEDD note que la séquence ERC souffre notamment (1) d'un faible encadrement des méthodes d'élaboration de son contenu, (2) de la rareté des indicateurs mesurables et des prévisions quantitatives, (3) du manque de clarté des impacts. Sur la base de travaux de recherche, la mission note « *la faible efficacité des mesures de compensation, qui sont d'ailleurs très peu nombreuses* » bien que « *la compensation est parfois envisagée sans que des mesures d'évitement et de réduction ne soient mises en place* ». Enfin, « *la notion de significativité de l'impact n'est pas définie et semble plus favorable aux impacts socioéconomiques qu'aux impacts écologiques* ». L'Inrae, dans le numéro *Sciences, Eaux et territoires n°38*, paru en 2022, pointe pour sa part les limites suivantes : (1) la difficulté à démontrer l'équivalence écologique ; (2) le risque de substitution entre les projets de soutien à la biodiversité et les projets de compensation ; (3) l'absence de suivi pérenne et de l'efficacité des mesures. Même pour un opérateur de la taille de la SNCF, qui parvient en raison de sa taille à intégrer la démarche ERC avec de moindres difficultés, l'expérience de compensation montre une difficulté à intégrer les coûts de long terme de la compensation (cf. encadré 3).

Encadré 3 : L'expérience de la compensation de la SNCF

*« Le suivi à long terme des mesures compensatoires, un angle mort du financement
Dans les années 2000 – 2010 SNCF Réseau (Ex RFF) a assuré la maîtrise d'ouvrage de lignes à grandes vitesses (LGV Est Européenne, LGV Rhin Rhône...) qui ont nécessité la mise en place de programmes de mesures compensatoires. Ces programmes constituent un retour d'expérience à grande échelle sur les opportunités et sur les écueils techniques, administratifs et financiers qui jalonnent la mise en œuvre de ces mesures environnementales.
Plus récemment, des projets de régénération ou de réouverture de lignes existantes au trafic ferroviaire (comme la ligne Serqueux Gisors en Normandie et Belfort-Delle en Bourgogne Franche- Comté) ont aussi décliné un programme de mesures compensatoires. Si, comme indiqué ci – avant , toute la phase amont de définition et de mise en œuvre des mesures compensatoires est généralement bien intégrée dans le coût global du projet, le suivi sur le long terme imposé au gestionnaire d'infrastructure dans les arrêtés d'autorisation a pu parfois ne pas être intégré dans le coût de certains projets ou bien a pu faire face à un manque de crédits au moment de la clôture de la convention de financement "phase réalisation" du projet, celle-ci intervenant quelques mois ou quelques années tout au plus après la mise en service de l'infrastructure, alors que la durée d'engagement pour les mesures compensatoires s'inscrit sur le long terme (plusieurs dizaines d'années).
Au global, ce sont ainsi une quinzaine de programmes historiques de mesures compensatoires qui font face à une absence de co-financements pour un budget résiduel à date de l'ordre de 12 M€ d'ici à 2053. SNCF Réseau est tenu à une obligation de moyens et de résultats sur toute la durée d'engagement de suivi des mesures compensatoires, et est amené à financer sur fonds propres le suivi de ces programmes historiques*

Source : SNCF, note interne, « Financement des mesures pour la biodiversité », 12 octobre 2022.

⁸ CGEDD, rapport n°010966-01, 2017.

Annexe V

La compensation telle qu'elle est organisée aujourd'hui ne satisfait pas non plus les porteurs de projet. Le rapport de Laurent Guillot de 2022⁹ indique pour sa part deux points de blocage pour les porteurs de projet, qui d'une part « *regrettent de ne pas pouvoir anticiper les mesures de compensation* » notamment du fait d'une diversité de comportements d'un service instructeur à l'autre, et qu'il n'existe qu'un seul site naturel de compensation homologué et d'autre part qui « *peinent à identifier des sites de compensation* » dans un contexte de raréfaction du foncier.

Dans ce contexte, la SNB comprend une mesure liée à la mise en œuvre de la séquence ERC (« mesure 4.1. – Mieux protéger la biodiversité en mobilisant la séquence « éviter-réduire compenser » à terre et en mer »). Cette mesure comprend trois actions visant le cadre juridique, la gouvernance et les mécanismes de compensation (*cf.* encadré 4). Comme l'indique la nature des actions envisagées, la mise en œuvre de la séquence ERC demeure insuffisamment connue et étendue, sa gouvernance demeure fragile, notamment dans la mise en œuvre par projet dans les territoires, et l'offre de compensation insuffisante.

⁹ [Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France, 2022.](#)

Encadré 4 : Actions de la SNB relatives à la séquence ERC

Mesure 4.1. – « Mieux protéger la biodiversité en mobilisant la séquence « éviter – réduire – compenser » à terre et en mer

"- Poursuivre le déploiement de la mise en œuvre de la séquence ERC et engager une évaluation de son efficacité.

- En application de la réglementation européenne, étendre la mise en œuvre la séquence ERC à plusieurs thématiques environnementales, dont celles liées à l'artificialisation : préciser les méthodologies et accroître les actions d'accompagnement à cette fin.

- Développer des méthodes de compensation intégrant les impacts sur plusieurs dimensions environnementales : biodiversité ; climat ; artificialisation, services liés aux fonctions écologiques... :

- Mener une mission d'évaluation et de recommandations sur l'indépendance entre expertise écologique et maîtrise d'ouvrage dans le cadre des évaluations environnementales"

"Accompagner la séquence ERC dans les territoires :

- Les démarches de territorialisation de la séquence ERC font l'objet d'un accompagnement technique et financier spécifique ZAN (sur la base notamment du renouvellement de l'AMI ZAN ADEME et d'autres dispositifs à construire en lien par exemple avec les parcs naturels régionaux et la CDC Biodiversité)

- Une cartographie des usages et des enjeux est proposée afin d'éclairer le choix des actions de recomposition spatiale du littoral à conduire dans le contexte de montée du niveau de la mer

"Améliorer la compensation :

- Des méthodes et bases juridiques de compensation intégrant les impacts sur plusieurs dimensions environnementales : biodiversité ; climat ; artificialisation...sont développées et mises à disposition des maîtres d'ouvrage

- **D'ici à 2030, les mesures de compensation sont réalisées sur des sites à potentiel de gain écologique et font l'objet d'un suivi dans le temps. Des outils d'identification et d'inventaire de ces sites sont déployés.**

- **D'ici à 2030 les opérateurs d'aménagement de l'État ont recours prioritairement aux sites naturels de compensation**

- La pérennité des mesures compensatoires est renforcée (acquisition par le Conservatoire du littoral ou les conservatoires d'espaces naturels, ORE, fiducie environnementale, ...)"

Source : SNB.

Le renforcement de la qualification des impacts, un meilleur suivi par les services de l'État et le renchérissement de la compensation permettraient de renforcer les mesures d'évitement et de réduction. Le cadre juridique peut également être renforcé – le livre vert des associations en faveur de la biodiversité recommande notamment de « *supprimer la possibilité pour l'autorité administrative de délivrer une autorisation en remettant à une date ultérieure la détermination exacte des mesures ERC* ».

L'amélioration de l'efficacité de la séquence ERC nécessite ainsi d'intégrer sa logique plus en amont, et de simplifier, renchérisse et contrôler les mécanismes de compensation. Plusieurs mesures sont susceptibles d'y contribuer :

- ◆ en amont, un soutien en ingénierie aux collectivités pour intégrer la séquence ERC à leurs documents d'urbanisme, notamment pour l'identification et la priorisation des zones de renaturation ;
- ◆ **le renforcement des obligations de mettre effectivement en œuvre les mesures compensatoires**, soit par une force de contrôle efficace, soit, par exemple, par le versement d'une garantie restituée au constat de la réalisation des mesures, comme cela est fait pour la remise en état des carrières, soit par une combinaison des deux. Cela permettrait de renchérisse les coûts de la compensation par la demande et donc d'inciter au recours aux autres leviers disponibles, plus facilement contrôlables et dont les effets sont mieux mesurables ;
- ◆ **la création d'un « fonds de compensation »**, qui pourrait suivre des financements favorables à tous les types d'écosystème au plan national et récolter ses crédits auprès des aménageurs. Ce mécanisme présente plusieurs avantages : (1) le suivi des impacts y est facilité et centralisé, (2) il est facilement identifiable par les aménageurs, (3) le tarif de la compensation peut y être ajusté afin de créer des incitations à éviter et réduire ;
- ◆ **le développement des sites naturels de compensation (SNC)**. En effet, ces sites (*cf. Encadré 5*) permettent (i) d'agir avant la destruction, (ii) de mettre en place des actions pertinentes au plan écologique et (iii) sont plus aisés à contrôler qu'une multitude d'engagements dispersés pris par des entreprises qui ont parfois disparu ». Pour cela, pourrait être étudiée la possibilité d'établir au moins un site naturel de compensation par région à horizon 2035 afin d'en faire un levier de mutualisation conséquent et tenant compte de la diversité des écosystèmes. Ce système a notamment fait ses épreuves aux États-Unis où plusieurs États y ont recours (*cf. encadré 6* pour l'exemple de la Caroline du Nord).

Encadré 5 : Les sites naturels de compensation en France

Un site naturel de compensation est un espace où un opérateur planifie des opérations de restauration écologique et mesure les effets écologiques obtenus et possibles puis les revend, sous la forme d'unités de compensation à des maîtres d'ouvrage ayant besoin de compenser les dommages environnementaux de leur projet. Le recours aux sites naturels de compensation a été défini et encadré par la loi du 8 août 2016 de reconquête de la biodiversité. Le décret 2017-265 du 28 février 2017 et l'arrêté du 10 avril 2017 fixent les modalités de candidature pour les SNC. L'agrément proposé est d'une durée minimum de 30 ans.

La France ne compte en 2022 qu'un seul site naturel de compensation agréé selon les modalités de la loi du 8 août 2016.

Cette opération a été lancée à titre expérimental le 11 mai 2009 par CDC Biodiversité. Initialement concentrée sur le site de la Crau (zone de 600 km²) la zone a été étendue à plusieurs milliers de km². Après avoir inclus initialement la protection d'espèces menacées et la renaturation, la CDC Biodiversité propose désormais également une offre de défense de la biodiversité ordinaire sur ce site. Neuf projets de SNC ont été proposés dont quatre ont fait l'objet d'une convention d'expérimentation. Parmi les quatre projets conventionnés, deux n'ont pas fait l'objet de demande d'agrément, et un est en attente d'agrément.

Le bilan économique du site est fragile. Le taux de rentabilité interne, évoqué dans le dossier de demande d'agrément de la CDC Biodiversité, « ne peut être calculé en raison de l'absence de rentabilité interne du projet ». Le rythme d'utilisation du site naturel de compensation constaté entre 2010 et 2019 est de 21 unités de compensation par an, un niveau inférieur de 50 % à l'estimation initiale (source : CDC Biodiversité). Cela s'explique en partie par l'absence d'une politique d'offre de compensation avant 2016.

Annexe V

Le bilan du site naturel de Cossure invite, selon B. Padilla et C. Calvet (*Sciences, Eaux et Territoires*, n°38, 2022), à considérer les SNC comme des moyens complémentaires à la compensation au cas par cas (l'opérateur compense sur un projet *ad hoc* proche de son projet d'aménagement) dite de la « demande ». En outre les auteurs concluent que « *la place accordée à la compensation dans les politiques de conservation de la biodiversité est trop importante en dépit de ses résultats, au regard des ambitions de l'État pour enrayer l'érosion de la biodiversité* ».

Source : Mission d'après CDC Biodiversité et le n°22 de la revue Eaux et territoires.

Encadré 6 : L'exemple des sites naturels de compensation en Caroline du Nord

En Caroline du Nord, « *Un programme public d'**In Lieu Fee** a été créé en 1998 suite aux difficultés du Department Of Transportation (DOT) de trouver des sites de compensation. Il est géré par la **Division of Mitigation Service (DMS)** qui fonctionne à partir d'une logique d'identification des besoins et fait des **appels d'offres** pour que des opérateurs privés proposent des opérations de compensation.*

***Le mode de fonctionnement de la DMS** est le suivant : la DMS passe un contrat avec les acteurs privés en charge de la compensation et le paiement est échelonné en fonction des résultats qui ont été démontrés par l'acteur privé en charge de la mise en place des mesures compensatoires. Il y aurait une logique de restauration anticipée par rapport aux impacts (évoqué par l'USACE et la DMS). Ce point de vue n'est cependant pas partagé par tous les acteurs (FWS). Le fish and wildlife service mentionne que, dans certains cas, tous les crédits sont donnés dès que l'État a passé un contrat avec l'opérateur. L'information sur l'échéancier de paiement par rapport aux résultats écologiques n'étant pas publique, ce point ne peut pas être vérifié.*

***Les prix pour les crédits de cours d'eau oscillent entre 1 000 et 1 500 \$ par mètre. Pour les crédits pour les zones humides, les prix se situent entre 100 000 et 175 000 \$ / hectare.** Ces tarifs peuvent être négociés avec les banques de compensation lorsqu'il y a beaucoup de crédits achetés. Les résultats écologiques obtenus semblent être à peu près équivalents pour les banques et les ILF.*

*Mais la bonne perception des effets des actions de compensation est alimentée par un programme de **suivi des zones restaurées dans l'État de Caroline, piloté par une ONG spécialiste des zones humides (la North Carolina Wetland Association), qui a duré dix ans et qui a recueilli des données plus précises que celles générées par les rapid assessment method.** Ces suivis ont permis de conclure que l'on retrouvait 75 % des fonctions et des structures des zones humides naturelles dans les zones humides restaurées. **Les responsables de ces suivis soulignent qu'avec un ratio de deux pour un en termes de surfaces à compenser l'absence de perte nette pour la région était atteinte.** Ils soulignent même qu'un gain serait observé à partir de l'année 2012. Les suivis ont croisés des données satellites et des relevés de terrains. Le financement public (État de Caroline du Nord) de ce programme de suivi s'est arrêté en 2014 du fait de changements politiques dans l'État de Caroline du Nord (arrivé des républicains). Ces résultats ont donné lieu à une publication dans une revue scientifique.*

***Les moyens de la DMS sont élevés : 30 agents (6 gestionnaires de projets, 4 spécialistes des contrats, 1 spécialiste financier), 938 M\$ de budget annuel, 166 projets en cours de gestion.** La DMS est financièrement autonome car elle se rémunère sur les crédits vendus. Elle a un modèle économique simple : les revenus sont issus des crédits vendus et les dépenses correspondent aux salaires des agents ainsi qu'aux contrats avec les banques de compensation ou les autres opérateurs proposant des projets de compensation. Leur principal travail est de mettre en lien l'offre et la demande tout en ayant un programme de planification écologique à l'échelle des bassins versants. »*

Source : Harold Levrel, Note blanche sur la mise en œuvre de la compensation en Caroline du Nord.

En outre, la simplification des solutions de compensation favoriserait son intégration par les porteurs de projet, tout en en renchérissant le coût. Les rapports du député Guillaume Kasbarian¹⁰ ainsi que de Laurent Guillot¹¹ recommandent ainsi de recourir à des sites naturels de compensation. Le premier rapport souligne que « *le développement de sites de compensation présente l'avantage non seulement de veiller au respect de l'exigence de compensation écologique et de garantir l'effectivité et le degré des compensations réalisées, mais aussi de faciliter les démarches des porteurs de projet qui n'ont ainsi pas à entreprendre des recherches de foncier ni à faire réaliser des études de biodiversité pour vérifier de l'éligibilité du terrain au mécanisme de compensation – dernier élément pour lequel ils n'ont pas forcément de compétences en interne. Cette solution représente, en outre, un gain de temps pouvant aller jusqu'à douze mois si le porteur de projet n'a pas, de ce fait, à réaliser lui-même d'étude faune-flore* ».

Cependant, les sites naturels de compensation demeurent actuellement une solution de second rang, car la compensation à la demande est insuffisamment onéreuse. Comme l'indique l'Inrae dans son numéro de Eaux : « *Il est communément admis qu'il est plus onéreux pour un aménageur de s'acquitter de sa dette compensatoire par le biais d'une SNC plutôt que par le biais d'une compensation à la demande* » (S. Aubry, J. Latune, 2022). Au moins deux projets de SNC ont été abandonnés pour ces raisons :

- ◆ le projet de SNC « Gorges de l'Hérault » porté par Biotope et la Lyonnaise des eaux a donné lieu à un *business plan* et à des négociations foncières qui ont révélé que **ses coûts étaient significativement plus élevés que celui du recours à la compensation par la demande par les opérateurs**. Autrement dit, le site ne trouvait pas son modèle économique car les coûts de la compensation sur le site étaient supérieurs aux coûts de compensation qu'un opérateur pouvait financer de lui-même par unité de compensation. Cet exemple indique ainsi que le prix de la compensation est un des éléments discriminants de l'efficacité du recours aux sites naturels de compensation ;
- ◆ le projet de SNC « Combe madame », porté par EDF **n'a pas trouvé d'acheteurs d'unité de compensation**, ce qui a conduit à ne pas demander d'agrément à l'issue de la phase d'expérimentation en 2018. Les huit années écoulées n'ont pas permis de gain significatif pour l'environnement.

Le développement de sites naturels de compensation nécessite un soutien public et pourrait être porté par des opérateurs comme CDC-Biodiversité. La CDC Biodiversité est capable d'augmenter son offre de sites naturels de compensation, suivant par exemple une approche régionale et le déploiement de sites dans chaque région. Un projet en lien avec la région Occitanie est de fait en cours de mise en œuvre. La CDC Biodiversité avait en 2020 formulé une offre pour dix sites naturels de compensation complémentaires dont un à deux en Outre-mer. La CDC Biodiversité évaluait à cinq ans le temps de mise en place de ces différents sites. Pour chaque opération, le budget global estimé était de 6,5 M€ pour un site de cent hectares pour une trentaine d'années et le coût unitaire par unité de compensation de 65 000 €.

¹⁰ [5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles, 2019.](#)

¹¹ [Simplifier et accélérer les implantations d'activités économiques en France, 2022.](#)

La mission considère qu'un travail d'expertise et d'approfondissement de ces différentes solutions est nécessaire et qu'une mission spécifique sur ce sujet permettrait d'étudier et de chiffrer plus précisément les solutions disponibles. En effet, si des expérimentations ont été lancées en matière de sites naturels de compensation ont été lancées et évaluées, il n'existe pas d'exercice de passage à l'échelle pour celles-ci, ni, à la connaissance de la mission, de travaux préalables à la création d'un fonds de compensation. Ces travaux d'expertise pourront notamment **étudier la possibilité de versements de garanties en amont des opérations de compensation**, reversées à mesure des résultats écologiques réellement constatés, comme cela est fait pour la remise en état des carrières, ou **la possibilité pour les sites de compensation de participer à l'objectif d'extension des aires protégées**, sous réserve du respect du principe d'additionnalité des bénéfices écologiques.

La direction de l'eau et de la biodiversité porte une demande en ce sens que la mission a retenu parmi les priorités de la SNB 2030 (cf. annexe IV). La direction de l'eau et de la biodiversité présente une proposition similaire à celle de la Caisse des dépôts et chiffre à environ 1,3 M€/an les moyens complémentaires nécessaires pour le développement de sites de compensation. La DEB indique que ces moyens pourraient être engagés au travers des opérateurs de l'État (soit potentiellement CDC Biodiversité) pour le développement de cinq sites de compensation (sur des surfaces inférieures aux 100 ha proposés par CDC Biodiversité). En outre, la DEB propose de financer à hauteur de 500 k€ un accompagnement des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la séquence ERC afin de renforcer l'anticipation au niveau local.

Proposition n° 5 : Mettre à disposition de la DEB 1,8 M€ par an et dès 2023 pour la création de sites expérimentaux de compensation et l'accompagnement des acteurs locaux pour la mise en œuvre de la séquence ERC (cf. Annexe IV).

Proposition n° 6 : Lancer une mission technique sur l'amélioration de la séquence ERC. D'une part, cette mission technique devrait établir un état des lieux des pratiques de mise en œuvre de la séquence ERC au regard des disparités dans les pratiques actuelles, de l'absence d'évaluation des effets sur l'environnement et de la nécessité d'articuler la mise en œuvre de la séquence avec l'objectif de zéro artificialisation nette. D'autre part, cette mission viserait à renforcer la prise en compte en amont de la séquence ERC, à en fluidifier le fonctionnement ainsi qu'à l'établissement de leviers visant à augmenter les coûts de et l'accès à la compensation.

2.2. L'absence de régime fiscal favorable nécessaire au développement d'obligations réelles environnementales ne permet pas leur émergence en France

L'article 72 de la loi 2016-187 du 8 août 2016 dite loi pour la reconquête de la biodiversité a créé un cadre juridique pour les obligations réelles environnementales.

Les obligations réelles environnementales (ORE) consistent en la prise d'engagements à long terme favorables à la préservation de l'environnement sur un espace donné par son propriétaire (cf. encadré 7). Le propriétaire conclut un contrat avec une personne morale agissant pour la protection de l'environnement en restreignant volontairement et durablement l'usage qui sera fait de la propriété. Il accepte ce faisant « *des obligations qui ont pour finalité, le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques* ». Le contrat d'ORE est porteur de droits réels, c'est-à-dire attachés au terrain concerné, et non à son propriétaire. Ces droits étant transmis avec les droits de propriétés, ce mécanisme assure la pérennité des actions de conservation.

Encadré 7 : Régime juridique des ORE mis en place par la loi du 8 août 2016.

« Art. L. 132-3.-Les propriétaires de biens immobiliers peuvent conclure un contrat avec une collectivité publique, un établissement public ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement en vue de faire naître à leur charge, ainsi qu'à la charge des propriétaires ultérieurs du bien, les obligations réelles que bon leur semble, dès lors que de telles obligations ont pour finalité le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques.

« Les obligations réelles environnementales peuvent être utilisées à des fins de compensation. « La durée des obligations, les engagements réciproques et les possibilités de révision et de résiliation doivent figurer dans le contrat.

« Etabli en la forme authentique, le contrat faisant naître l'obligation réelle n'est pas passible de droits d'enregistrement et ne donne pas lieu à la perception de la taxe de publicité foncière prévus, respectivement, aux articles 662 et 663 du code général des impôts.« Le propriétaire qui a consenti un bail rural sur son fonds ne peut, à peine de nullité absolue, mettre en œuvre une obligation réelle environnementale qu'avec l'accord préalable du preneur et sous réserve des droits des tiers. L'absence de réponse à une demande d'accord dans le délai de deux mois vaut acceptation. Tout refus doit être motivé. La mise en œuvre d'une obligation réelle environnementale ne peut en aucune manière remettre en cause ni les droits liés à l'exercice de la chasse, ni ceux relatifs aux réserves cynégétiques. »

II.-Au a du 1° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, après le mot : « immobiliers », sont insérés les mots : « , y compris les obligations réelles définies à l'article L. 132-3 du code de l'environnement, ».

III.-A partir du 1er janvier 2017, les communes peuvent, sur délibération du conseil municipal, exonérer de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les propriétaires ayant conclu une obligation réelle environnementale.

Source : Légifrance.

Ouvrir la possibilité d'adopter des obligations réelles environnementales permettrait d'assurer l'objectif de conservation d'espaces naturels à un coût moindre pour l'État, si celles-ci sont correctement calibrées et leur respect contrôlé. Aux États-Unis, l'étude comparative des effets des avantages fiscaux liés aux ORE¹² montre que le nombre d'hectares placés sous protection après l'adoption d'un régime fiscal favorable a été multiplié par quatre en Virginie.

La seule contrepartie fiscale du régime des ORE est actuellement la possibilité pour les communes – à discrétion – d'exonérer de taxe foncière sur le foncier non bâti les terrains pour lesquels il existe une ORE (III. de l'article L. 123-3 du code de l'environnement). La loi de finances pour 2017 a mis en place deux incitations fiscales complémentaires : l'exonération de contribution de sécurité immobilière et la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), pour la part qui leur revient, d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties les propriétaires ayant signé une ORE. **Seules deux communes avaient, au 31 décembre 2019, mis en place un régime d'exonération de TFPNB pour les ORE.**

En outre, l'article 73 loi du 8 août 2016 obligeait le gouvernement à publier dans les deux ans un rapport sur « les moyens de renforcer l'attractivité, notamment aux moyens de dispositifs fiscaux incitatifs, du mécanisme d'ORE ».

¹² Debra Pentz, Roman Ginzburg, Ruth McMillen, 2007, *State conservation tax credits: impact and analysis. The Conservation Resource Center. (USA, VA).*

Le rapport publié par le gouvernement a été publié en janvier 2021¹³ et dresse un bilan du régime créé par la loi du 8 août 2016, sans cependant proposer d'évolution fiscale favorable. S'agissant du bilan du régime mis en place par la loi de 2016, le rapport du gouvernement indique que seuls douze contrats d'ORE ont été signés dans ce cadre entre 2016 et le 31 décembre 2019 dont cinq dans le cadre de la compensation qui ne couvrent que 150 hectares et seules deux communes ont ouvert la possibilité d'un avantage fiscal pour la prise en charge d'obligations.

Si le gouvernement a fait le constat de l'absence de mise en place d'ORE, il a rejeté les évolutions fiscales qui auraient permis leur développement :

- ◆ l'exonération de droits de mutation à titre gratuit est considérée comme « *excessive au regard de la modestie potentielle des obligations prévues par un contrat ORE* » et redondante au regard de l'ensemble des dispositifs fiscaux mitant d'ores et déjà l'assiette des DMTG ;
- ◆ la déductibilité de plein droit d'impôts sur les revenus fonciers des travaux de restauration et de gros entretien effectués par le propriétaire sur des espaces naturels dans le cadre d'un contrat ORE serait déjà en place au travers des réductions sur les travaux d'amélioration des propriétés ;
- ◆ la mise en place d'une exonération de TFPNB communale et intercommunale par défaut (par opposition au volontariat en vigueur aujourd'hui), « *priverait les communes de leur pouvoir de décision dans la mise en place d'un nouvel allègement fiscal qui affecterait leurs ressources* » ;
- ◆ enfin les éventuelles exonérations sur les revenus potentiels que tireraient les propriétaires des contrats, dans les cas où ces derniers comprennent une contrepartie financière, risqueraient d'être inefficaces, la variété des engagements au sein des ORE ne constituant pas une garantie d'efficacité écologique justifiant une telle réduction fiscale.

De fait, la DLF est également défavorable à une telle évolution pour les mêmes raisons. La création d'avantages juridiques liées à l'engagement dans des obligations réelles environnementales ne lui « *paraît pas opportune, ni en termes d'équité, ni en termes d'efficacité de la dépense publique* » :

- ◆ les espaces naturels peuvent déjà bénéficier d'exonération de DMTG ;
- ◆ les avantages fiscaux seraient, en l'état du niveau d'exigence portant actuellement sur les ORE, disproportionnés au regard de « *la modestie du dispositif* » ;
- ◆ de nouveaux avantages seraient « *surabondants* » par rapport à la multiplicité des dispositifs existants.

Ainsi selon la DLF, en raison de l'histoire et de la complexité du système fiscal français, l'adoption d'un régime plus favorable semble difficile. D'une part, la fiscalité du patrimoine comporte d'ores et déjà plusieurs avantages fiscaux rapportables à la préservation de l'environnement (par exemple en zone forestière). D'autre part, la fiscalité nouvelle devrait reposer sur un cahier des charges dont les modalités demeurerait à définir.

¹³[Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité](#), janvier 2021.

Pourtant, le succès des ORE dans d'autre pays est lié à des régimes fiscaux plus favorables que le régime français. À l'inverse, en France, comme l'indique Guillaume Sainteny dans une note de mars 2021 pour la fondation pour la recherche sur la biodiversité, « *cette absence de mobilisation de certaines structures envers les ORE semble notamment s'expliquer par l'attente de la mise en place de l'incitation fiscale promise* »¹⁴. Comme le montre l'encadré 8, les mesures mises en place aux États-Unis, en Australie ou en Afrique du Sud, comportent des avantages fiscaux significatifs sur l'imposition des revenus, ainsi que de la détention ou de la transmission du patrimoine.

Encadré 8 : Exemples d'avantages fiscaux pour l'acceptation de servitudes environnementales

Aux États-Unis, des déductions d'impôt fédéral sont prévues pour les servitudes environnementales contractualisées avec une organisation de protection de la nature. Les conditions sont le caractère perpétuel des engagements, la présence d'un patrimoine naturel, paysage ou historique ou d'un intérêt scientifique et récréationnel et la signature du contrat avec l'État ou avec une ONG reconnue. En outre, dans certains États, un crédit d'impôt est prévu pour ceux qui acceptent de servir de conservation. Ces crédits d'impôt sont transférables : un contribuable qui accepte une servitude et en tire un bénéfice peut vendre tout ou partie de son crédit d'impôt à un autre acteur. Pour le seul État de Virginie, 318 000 ha sont couverts par une ORE, soit 3 % de la surface de l'État. Enfin, aux États-Unis, le coût de la succession est réduit de la valeur des servitudes de conservation, 40 % de la valeur des terres (sous plafond de 500 000 \$) peuvent être exclues des droits de succession. Ces avantages peuvent être obtenus après la mort du propriétaire de terrains non protégés, si les héritiers signent une servitude volontaire en même temps qu'ils héritent du terrain. Il n'y a pas d'agrément nécessaire pour bénéficier de ces avantages aux États-Unis, mais l'administration procède à des contrôles *a posteriori*.

Au Canada, la cession d'un terrain reconnu comme écosensible donne lieu à un crédit d'impôt de 15 à 30 % de la valeur du don, à la condition que le ministère de l'environnement ou un mandataire désigné ait attesté de l'éco-sensibilité du terrain et de la perpétuité de la servitude. La condition d'obtention est donc un système d'agrément.

En Afrique du Sud, les propriétaires créant une zone protégée peuvent bénéficier d'une exonération de l'équivalent de la TFPNB et d'une réduction d'impôts sur le revenu à hauteur de 4 % du revenu.

En Australie, les contribuables effectuant un « don de conservation » bénéficient d'une déduction d'éventuels revenus imposables de la valeur du don, et d'une exonération d'impôts sur les plus-values.

Enfin en Nouvelle-Zélande, les contribuables qui concluent un *conservation covenant* bénéficient d'un taux réduit de TFPNB ainsi qu'une exonération de droits d'enregistrement et d'une subvention de 50 % pour les droits dits « de clôture ».

Source : Mission d'après le rapport du gouvernement sur les ORE et une note de mars 2021 de la fondation pour la recherche sur la biodiversité.

L'adoption d'un régime favorable aux ORE nécessiterait la mise en œuvre d'un cahier des charges exigeant *ex ante* et de contrôles *ex post* permettant de vérifier le respect des engagements pris, et pour lequel il n'existe pas de ressources disponibles en France. Le modèle américain des servitudes environnementales repose, comme l'indique la FRB, sur des systèmes d'évaluation performants permettant de vérifier que les conventions signées présentent une efficacité environnementale réelle. En Virginie, « *les organismes de conservation assurent le suivi et le contrôle des activités réalisées sur les terrains concernés, afin de vérifier leur comptabilité avec la servitude de compensation conclue* »¹⁴.

Le déploiement à plus grande échelle d'ORE nécessite ainsi de franchir plusieurs obstacles, à savoir la mise en place d'un régime fiscal plus favorable doublé d'un cahier des charges à définir et d'un système d'agrément ou de contrôle *a posteriori*, permettant de contrôler les engagements environnementaux et justifiant ainsi les avantages fiscaux octroyés.

¹⁴ [Comment développer les Obligations réelles environnementales \(ORE\) en France ?](#), mars 2021.

Au regard de son intérêt mais des obstacles techniques à franchir, l'extension des avantages pour les ORE pourrait faire l'objet, dans un premier temps, d'expérimentations. Ces expérimentations pourraient, sur les territoires concernés, engager une exonération complète de taxes foncières pour partie compensée par l'État, en l'échange d'un cahier des charges fixé de façon ambitieuse. L'estimation précise des gains environnementaux sur les zones concernées permettraient d'apprécier l'opportunité d'étendre ou non le dispositif.

Proposition n° 7 : Étudier les effets d'établir un avantage fiscal automatiques pour les propriétaires s'engageant dans le dispositif d'obligations réelles environnementales qui serait en partie pris en charge par l'État : une expérimentation d'exonération de taxe foncière compensée par l'État sur un échantillon de communes volontaires pourrait constituer une première étape, une évaluation des effets de celle-ci permettant de décider ou non de sa généralisation.

2.3. Les paiements pour services environnementaux constituent davantage une modalité de financement publique complémentaire qu'un levier pour l'investissement privé dans la biodiversité

2.3.1. Un modèle théorique favorable mais dont l'emploi par les acteurs privés demeure exceptionnel en raison de la complexité de mise en place des PSE

Les paiements pour services écosystémiques ont été abondamment étudiés au plan international. Dans un rapport de 2010, l'OCDE étudiait ainsi les paiements pour services écosystémiques (ou environnementaux) et les définissait comme suit : ce sont « *des programmes volontaires destinés à inciter directement à accroître l'offre de services écosystémiques. Ils offrent aux particuliers ou aux collectivités dont les décisions d'utilisation des terres ou de gestion des ressources influent sur la prestation de services écosystémiques une compensation au titre des surcoûts imposés par la fourniture de ces services. Les programmes de PSE se sont rapidement multipliés au cours de la dernière décennie, puisque plus de 300 ont été mis en œuvre de par le monde. D'après une estimation, cinq programmes nationaux de PSE drainent à eux seuls plus de 6 milliards USD par an. Une autre étude évalue à plus de 9 milliards USD au total les paiements versés en 2008 au titre de services assurés par les bassins hydrographiques* ».

Au niveau mondial, le total des paiements pour services environnementaux est estimé à 9 Md\$/an, ce qui est faible au regard des besoins supplémentaires de financements pour la préservation de la biodiversité, estimés à plusieurs centaines de milliards d'euros¹⁵. En outre, « *la majorité des ressources utilisées pour les programmes de PSE est fournie par des programmes publics¹⁶* ». Dans les cas étudiés les plus significatifs il s'agit avant tout d'un « *financement direct par les utilisateurs* ». De fait, l'article de référence en la matière dans les années 2000 ([Perrot-Maître, 2006](#)), s'interrogeait ainsi : « *bien que simple en théorie, la définition des paiements pour services environnementaux cache de nombreuses difficultés techniques. Il existe actuellement si peu de systèmes de paiements pour services environnementaux, que la question se pose de savoir si de tels systèmes existent réellement en pratique* ».

¹⁵ Voir par exemple : <https://www.afd.fr/fr/ressources/le-petit-livre-de-linvestissement-pour-la-nature>.

¹⁶ OCDE, 2014 : [renforcer les mécanismes de financement de la biodiversité](#).

En France, hormis quelques cas particuliers, les PSE sont ainsi une autre forme d'intervention publique écoconditionnée. Comme le souligne Harold Levrel en 2021¹⁷ : « *les PSE représentent des outils contractuels visant à faciliter les transactions volontaires entre deux acteurs : un premier qui produit un service écosystémique en investissant dans la biodiversité à l'origine de ce dernier ; un second qui paie pour bénéficier de ce service écosystémique. Si en théorie les PSE représentent un outil de transaction marchande entre deux acteurs privés, en pratique les PSE sont, dans la grande majorité des cas, déployés grâce à de l'argent public (Wunder et al., 2008 ; Sattler et al., 2013). Ces types de contrats sont par ailleurs presque toujours mis en œuvre dans le cadre de politique publique et non pas de mécanismes marchands, comme par exemple avec les mesures agro- environnementales de la politique agricole commune.* »

Au-delà de l'exemple systématiquement cité de Vittel, la mission n'a ainsi pas connaissance d'une contribution importante des paiements pour services environnementaux privés à la biodiversité. L'exemple du groupe Vittel est en outre à la fois celui d'un succès à déployer des PSE privés, mais également des difficultés techniques pour y parvenir, la spécificité des activités de l'entreprise ne permettant pas l'extension à un nombre d'acteurs suffisant pour un passage à l'échelle de ce type de dispositif (cf. encadré 9).

Encadré 9 : Le cas des PSE du groupe Vittel

Afin d'assurer la qualité de l'eau minérale produite et le respect des exigences réglementaires, le groupe Vittel a eu recours à des PSE afin d'éviter la pollution des sources d'eau liée aux activités agricoles. La mise en place de ces PSE a nécessité un processus de négociations d'une dizaine d'années impliquant les agricultures, des scientifiques et le groupe Vittel.

Débuté en 1989, le dialogue avec les agriculteurs s'est avéré difficile malgré l'accumulation de connaissances et la volonté des parties de parvenir à un accord en raison de l'hétérogénéité des exploitations et de la difficulté d'estimer les coûts des changements dans les pratiques agricoles. Les difficultés à bâtir la confiance dans la durée ont également augmenté les coûts de transactions et allongé la durée nécessaire pour parvenir à un accord.

L'accord final comprenait :

- des contrats d'une durée de 18 à 30 ans ;
- l'abandon des dettes liées à l'acquisition foncière et l'usufruit des terres rachetées par Vittel pour 30 ans ;
- un paiement de 200 €/ha/an (soit le double des PSE des agences de l'eau actuels en moyenne) ;
- jusqu'à 150 000 € par ferme pour couvrir les coûts d'investissement des changements de pratiques agricoles ;
- la couverture par Vittel de l'application du compost dans les espaces agricoles, au travers de montants versés en fonction des plans d'utilisation des sols de chaque agriculteur ;
- une assistance technique gratuite du groupe Vittel.

Les conclusions de l'évaluation réalisée en 2006 sont les suivantes :

- l'établissement de PSE est très complexe : selon l'Inrae, le coût est de 1,53 €/m³ d'eau (25 M€ investis au total) ;
- les principales modalités de succès ne sont pas liées aux aspects financiers ;
- une telle expérience est reproductible ;
- il existe une possibilité de faire financer la biodiversité par le privé.

Source : [Perrot-Maître, 2006.](#)

¹⁷ [Fondation pour la recherche pour la biodiversité, 2021.](#)

2.3.2. La France a lancé une expérimentation de PSE dans le domaine agricole et étudie les modalités de mise en place de PSE forestiers qui correspondent en réalité à une intervention publique conditionnée sans effet de levier sur d'éventuels financements privés

En France, deux types de PSE publics sont actuellement mis en œuvre ou évalués :

- ◆ des PSE aux agriculteurs (évaluation par le CGDD et la DGALN en 2022 et mission d'évaluation du CGAAER lancée en 2021 sur l'état des lieux des PSE engagés) mis en place de façon expérimentale par les agences de l'eau ;
- ◆ dans le même temps, le CGEDD et le CGAAER réalisent une mission relative à la mise en place de PSE forestiers.

En matière agricole, les paiements pour services environnementaux sont principalement mis en œuvre par les agences de l'eau. La mesure 24 du plan biodiversité de 2018 prévoyait la mise en œuvre de paiements pour services environnementaux par les agences de l'eau à hauteur de 150 M€ sur le XIème cycle de financements des agences. Ces montants sont répartis à hauteur de 25 M€ pour chacune des six agences. Les modalités pratiques de mise en place des PSE sont laissés à la discrétion des agences, le principe d'un non-cumul avec les mesures environnementales de la PAC, par exemple de soutien à l'agriculture biologique étant cependant posé. Les mesures prévues sont à la fois des mesures concourant à la qualité de l'eau potable (sur les aires de captage et les ressources stratégiques pour l'alimentation en eau potable) et à la biodiversité sur des mesures liées à la trame bleue ou à la trame turquoise. Le bilan d'ensemble est celui d'une bonne capacité des agences de l'eau à décaisser les crédits au titre des PSE (cf. encadré 10 ; pour l'exemple de l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse).

Encadré 10 : La mise en œuvre des PSE agricoles par l'agence de l'eau RMC

Le bilan réalisé à mi-parcours, en 2021 par l'agence de l'eau RMC indique :

- des projets sur 21 territoires dont 10 mixtes, 8 de captage et 3 essentiellement biodiversité ;
- 754 agriculteurs aidés pour une surface totale de 67 816 ha ;
- des montants de rémunération de 45,3 M€ dont 5,1 M€ de gestion (animation, labellisation, suivi) ;

Source : Agence de l'eau RMC.

Les dispositifs existants visent davantage à reconnaître et à soutenir des pratiques vertueuses en place plutôt qu'à organiser la transition agricole. En outre, les bénéfices pour la biodiversité de ce type de dispositif sont inévaluables à grande échelle selon le CGAAER. **Les dispositifs de PSE déployés à une large échelle sont des financements publics éco-conditionnés et non des leviers réglementaires ou incitatifs permettant de susciter un effet de levier pour de l'investissement privé.** Enfin, les leviers financiers sont en place et ne nécessitent pas de financement complémentaire identifié par la mission.

Le premier bilan global réalisé par la DEB des PSE portés par les agences de l'eau montre une capacité à décaisser les fonds pour soutenir des projets très variés en fonction des spécificités locales. Le premier bilan fait ainsi état de plusieurs milliers d'exploitants ayant reçu des montants au titre des PSE, pour environ 350 000 ha couverts. Sur 165 projets recensés, 25 présentent un objectif exclusif de biodiversité, les autres étant davantage lié aux problématiques en lien avec la qualité de l'eau (dont la pollution constitue cependant une des principales pressions sur la biodiversité).

Cependant, ce premier bilan ne permet pas de mesurer précisément les bénéfices pour la biodiversité. Ces moyens sont en principe favorables à la biodiversité et s'inscrivent en complémentarité de la politique agricole commune dont la portée est insuffisante pour réaliser la transition agricole. Cependant, il serait souhaitable d'adopter des objectifs chiffrés précis afin de mesurer plus précisément les résultats de cette expérimentation.

Concernant les PSE en matière forestière, ceux-ci peuvent être compris dans le cadre de la politique de renouvellement forestier, dont la finalité écologique première est le stockage de carbone. Dans ce contexte, la mise en œuvre des PSE forestiers relève du guichet de renouvellement forestier qui sera mis en place par l'Ademe dans le cadre de France 2030. La mission recommande pour l'ensemble de ces mesures d'intégrer une logique de cobénéfices en matière de biodiversité aux cahiers des charges et à la sélection des projets.

La mise en œuvre de PSE peut ainsi utilement accompagner la transition agroécologique, des règles d'ensemble plus favorables à la biodiversité devant cependant s'imposer à terme afin d'éviter des coûts perpétuels pour les finances publiques. L'intérêt des PSE réside dans leur capacité à accompagner économiquement la préservation et la restauration des espaces et, ainsi, la transition agroécologique. Cependant, le levier principal de mise en œuvre de ces mesures demeure le cadre général de la politique publique agricole à savoir (1) la mise en place de réglementations plus favorables à la biodiversité permettant la limitation de l'usage extensif et intensif des sols ainsi que de leurs pollutions, (2) l'utilisation de l'ensemble de la PAC pour favoriser un régime de production plus favorable à l'environnement.

Proposition n° 8 : Poursuivre l'expérimentation des PSE agricoles en y associant des indicateurs de suivi de leurs effets sur la biodiversité et en assurant un niveau d'exigence supérieur au seul soutien des pratiques existantes. Intégrer la possibilité de PSE forestiers au sein du guichet de renouvellement forestier porté par l'ADEME et doter ce guichet d'un cahier des charges encourageant les cobénéfices en matière de biodiversité.

3. L'intégration de la biodiversité dans les choix des acteurs privés sera renforcée par les obligations de transparence et la taxonomie, mais il n'existe pas de perspectives de financement d'ampleur d'actions favorables à la biodiversité par les acteurs privés

L'objectif n°15 fixé par le document de cadrage de la SNB publié en mars 2022 est de « faciliter la contribution financière des acteurs privés ». Cependant, les outils disponibles sont insuffisamment matures pour obtenir des résultats à échéance 2027 (échéance de financement retenu par la mission).

En tout état de cause le caractère limité des outils et leviers actuels, la nature des projets financés ne permettent pas de considérer le financement privé comme une solution alternative aux politiques publiques. **Il semble très peu probable que les financements privés directement favorables à la biodiversité augmentent en France à court terme.** À titre d'exemple, le rapport Perrier¹⁸, relatif au verdissement de la finance estime à 2,5 Md€ les besoins complémentaires en termes de biodiversité pour l'atteinte des objectifs européens en matière de biodiversité, mais n'indique que des modalités de financement public pour y parvenir.

¹⁸ « [Faire de la place financière de Paris une référence pour la transition climatique : un cadre d'actions](#) », Yves Perrier, 2022.

De ce fait, les propositions de la SNB en ce sens ont une portée propre limitée, s'inscrivant en cohérence avec les objectifs portés par la France d'extension de la prise en compte de la biodiversité parmi les risques et impacts suivis par les acteurs privés. L'objectif 15 de la SNB comprend cinq actions distinctes tournées vers les financeurs privés de la biodiversité qui consistent à prendre en compte la biodiversité dans le reporting et la communication autour des portefeuilles et produits financiers dans le cadre de la taxonomie, à promouvoir le mécénat (sans en modifier le cadre juridique), à veiller aux cobénéfices biodiversité dans le cadre du label bas carbone, à soutenir le développement d'initiatives en matière de comptabilités publiques et privées annexes intégrant le patrimoine naturel, et à prévoir des points d'entrées uniques communs aux financeurs pour faciliter le soutien aux investissements favorables à la biodiversité.

3.1. Le principal levier permettant d'intégrer la biodiversité aux comportements des acteurs privés est la mise en place de référentiels comptables partagés permettant de mesurer l'impact et les risques liés à la biodiversité, et *in fine*, l'intégration d'objectifs liés à la biodiversité

3.1.1. Les outils actuels de soutien à la transition en matière de biodiversité déployés par les acteurs économiques demeurent liés à une approche par projet à l'échelle des acteurs

Au niveau mondial, les montants des financements privés de la biodiversité demeurent très limités, en raison de l'absence de rentabilité des actions favorables à la biodiversité (cf. 1.1) et du manque d'outils de mesures d'impacts et de risques (cf. 3.1.2). La part des financements impliquant le privé dans le total des flux favorables à la biodiversité représente 15 % environ des flux favorables à la biodiversité à l'échelle mondiale, ces financements privés jouant un rôle important notamment dans les pays en développement (cf. tableau 9). Selon le même ouvrage, les dépenses dommageables représenteraient cinq à dix fois plus de crédits.

Tableau 9 : Estimation des flux financiers favorables à la biodiversité et de leurs perspectives d'ici à 2030

Mécanismes d'augmentation des flux de capitaux vers la biodiversité	Type de financements	Fourchette basse-haute pour 2019 Mrd USD/an	Perspectives à 2030
Financements publics	Public	75 à 78	103 à 155
Infrastructure naturelle (PSE)	Majoritairement à financements publics	27	105 à 138
Chaînes d'approvisionnement durables	Privé	5 à 8	12 à 19
Compensations	Public et privé	6 à 9	162 à 188
Aide publique au développement	Public	4 à 10	8 à 19
Produits financiers verts	Public et privé	4 à 6	31 à 93
... dont obligations vertes	Public et privé	0,5 à 1 % du marché des obligations vertes	N.D.
.... dont prêts verts	Public et privé	<1	N.D.
... dont "capital vert"	Public et privé	<1	N.D.
Philanthropie	Privé	2 à 3	3 à 8
Marchés du carbone	Public et privé	0,8 à 1	25 à 40
Total		124 à 143	449 à 640

Source : Petit livre de l'investissement pour la nature, 2021, à partir des données de la PNUD (2020, Deutz et al.).

Les financements privés de la biodiversité ou encourageant la prise en compte de la biodiversité sont limités en France (cf. Annexe I). Il existe néanmoins une variété d'outils pour le financement d'actions favorables à la biodiversité, dont l'impact demeure limité. *Le Petit livre de l'investissement pour la nature*¹⁹ recense ainsi plusieurs dizaines d'outils de soutien direct ou indirect aux actions favorables à la biodiversité. Plusieurs constats émergent des outils recensés.

Ainsi, si l'essentiel du financement direct provient du mécénat (cf. Annexe I), les acteurs du financement de l'économie se saisissent progressivement de l'enjeu de biodiversité. Ainsi, les acteurs financiers rencontrés par la mission (Axa, BNP Paribas, Amundi) ont publié des documents de stratégie ou de position relatifs à la biodiversité. Par exemple, BNP Paribas a développé une gamme d'outils visant à la prise en compte de l'impact des activités économiques sur la biodiversité :

- ◆ une analyse d'impact à l'échelle du groupe sur la base des pressions relevées par l'IPBES ;
- ◆ des outils visant à intéresser les clients du groupe à leur impact en matière de biodiversité :
 - des *obligations vertes* ou Green bonds ;
 - des prêts liés à la performance environnementale (*Sustainability linked loans (SLL)*) ;
 - des crédits carbone reposant sur des solutions fondées sur la nature.

En outre, s'agissant des outils de financement dits innovants et favorables à la transition en matière de biodiversité et permettant les cofinancements publics et privés, **ceux-ci sont majoritairement concentrés dans les économies en développement et sur des solutions fondées sur la nature en lien avec les enjeux climatiques.** C'est notamment le cas des actions mises en œuvre par Mirova²⁰ ou encore d'AXA, qui a annoncé un troisième fonds *d'Impact Investment* à hauteur de 350 M€ en marge du G7 de Biarritz en 2019 et majoritairement destiné à des économies en développement.

Même en cas de croissance des outils de reporting et d'indicateurs de mesure (cf. infra), les perspectives de financement issues de la finance verte demeurent limitées. Les leviers de financement par la finance verte pourraient se développer dès lors que les outils de reporting et de d'orientation des investissements existeront. Le petit livre du financement de la nature, sur la base des travaux de l'OCDE estime à 31 à 93 Md\$ le potentiel de financement issus de ces outils d'ici à 2030 (cf. tableau 9). Au plan européen, l'adoption d'indicateurs partagés ainsi que la mise en œuvre de la taxonomie et de la directive CSRD pourraient servir de levier afin de développer ce type d'outils de financement.

Les entreprises françaises se sentent moins concernées par l'enjeu de biodiversité que par les autres enjeux en lien avec la transition écologique. Selon un sondage BVA réalisé²¹ pour le compte de l'IGF, l'enjeu de biodiversité est significativement moins prégnant que les autres enjeux liés à la transition environnementale :

- ◆ 120 entreprises sur 501 ont réalisé des ajustements en lien avec la biodiversité contre 185 pour une gestion plus économe de leurs ressources et 158 pour leur transition énergétique ;

¹⁹ Publié par *Global Canopy* et pour le compte de l'initiative des nations unies issue de la Pnud pour le financement de la biodiversité.

²⁰ Mirova est un gestionnaire d'actif spécialisé dans l'investissement à impact environnemental et social.

²¹ Sondage BVA auprès de 501 entreprises pour le compte de l'IGF dans le cadre d'une mission relative à la stratégie nationale bas carbone.

- ◆ dans les secteurs de l'agriculture, du bâtiment et de l'industrie, seules 42 % des entreprises sondées envisagent des évolutions sur leur processus de production en lien avec la biodiversité, alors que 82 % envisagent au moins un ajustement, 71 % sur leur efficacité énergétique, 53 % sur l'utilisation des ressources ;
- ◆ les directeurs administratifs et financiers sont significativement moins sensibles à ce type d'action avec seulement 33 % ce qui est significativement inférieur à la moyenne au seuil de 1 % de significativité.

Enfin, l'État ne dispose pas d'une politique générale de mécanismes de financement associant public et privé. Le rapport Canfin Zaouati remis en 2018 indique ainsi qu'en matière de transition écologique, les auteurs « n'ont pas identifié au sein des institutions publiques de doctrine claire et partagée sur les instruments financiers public-privé de partage de risque ni en termes d'articulation aux autres outils d'intervention publique (réglementations, assistance technique, créations de bien communs, etc.), ni en termes de mobilisation des financements privés, via une mesure de l'effet de levier et de l'intervention des interventions publiques, et ce malgré un contexte de dépenses publiques très contraintes ». Il existe des institutions spécialistes (Ademe, Bpifrance et CDC Biodiversité, certains aspects du PIA). Le rapport Canfin Zaouati recommandait même à cette fin la création d'un opérateur assurant la coordination de l'ensemble des acteurs compétents au sein de « France Transition ».

L'effet de levier en matière de financements privés viendra plutôt de l'intégration des enjeux liés à la biodiversité au sein de l'ensemble des activités économiques. Pour ce faire, il apparaît nécessaire de mieux connaître les risques et les effets liés à la biodiversité (4.1.2) et de prévoir un cadre de reporting permettant d'orienter les financements privés en fonction d'objectifs environnementaux (4.1.3).

3.1.2. L'intégration de la biodiversité aux comportements des acteurs privés nécessite de construire des indicateurs partagés permettant de mesurer les risques et l'impact sur la biodiversité dont l'élaboration est en cours

L'intégration de la biodiversité dans les choix économiques des acteurs nécessite de disposer d'outils de mesures permettant de comparer ces choix à grande échelle. Pour les acteurs privés, il s'agit à la fois de **connaître les risques liés à la biodiversité** qui pourraient avoir des effets négatifs sur leur activité (ressources naturelles limitées ou polluées par exemple), et **les impacts de leur activité sur la biodiversité** – afin *in fine* de permettre la construction d'outils (fiscaux, de marché, de règles) permettant d'internaliser ces coûts aux activités de l'entreprise.

La possibilité de mesurer et de comparer l'impact des actions économiques sur la biodiversité est aujourd'hui inexistante. Par opposition au changement climatique, pour lequel les émissions de gaz à effet de serre, qui en sont la première cause, peuvent être ramenées à une échelle en carbone, les indicateurs de valeur de la biodiversité sont nombreux et variés : quantité d'espèces présentes, quantité de « vivant » ou indicateurs de biomasse, niveau d'imperméabilisation des sols... Ces indicateurs dépendent des milieux, des écosystèmes et rendent difficilement mesurables et surtout comparables les effets sur la biodiversité. L'annexe VI, consacrée à la mesure des services écosystémiques et du coût de l'inaction, montre de fait que la mesure à grande échelle des services rendus sur la biodiversité demeure imparfaite et imprécise.

Au niveau international, il n'existe pas d'indicateur unique et partagé de mesure de la biodiversité et ainsi des impacts sur la biodiversité. L'initiative *Aligning biodiversity measures for Business*, soutenue par le PNUE, vise à créer une vision commune sur la surveillance, les moyens de mesure et les impacts sur la biodiversité.

La mesure des risques liés à la biodiversité est également en cours de construction au sein d'une task-force rassemblant des représentants de différents États et des entreprises. Depuis 2020, la *Task force on nature related financial disclosure* (TNFD)²² vise à établir un cadre commun permettant le suivi des risques financiers liés au déclin de la biodiversité. La démarche s'inspire des travaux menés ces dernières années par la TCFD, son équivalent pour le climat. Les groupes de travail de la TNFD se sont réunis en 2020 (75 membres de 8 gouvernements, 18 consortiums et 49 entreprises) puis en 2021 avec un groupe de travail d'acteurs privés impliquant notamment BNP Paribas ou Axa. Ces groupes de travail ont été appuyés par les organes compétents des nations unies et d'ONG comme WWF. Le cadre définitif devrait être publié en septembre 2023 avec l'objectif de construire une mesure commune, de la tester, de consulter les acteurs, de la diffuser puis de la faire adopter réglementairement. En 2022, les différentes versions betas du système ont été rendus publiques afin de permettre aux acteurs de s'en emparer et d'améliorer les outils disponibles. **Dans ce cadre, la politique française est la défense d'une approche reposant à la fois sur la mesure des risques et celle des impacts au sein de la TNFD.**

En France, il existe actuellement deux projets de mesures globales des risques et impacts sur la biodiversité, fondés sur une mesure du *Mean species abundance par kilomètre carré (MSA_xkm²)*. Par exemple, le Global biodiversity score a été créé par la CDC Biodiversité (cf. encadré 13) sur la base de travaux néerlandais. Cet indicateur constitue une première tentative, au plan national de construire un indicateur intégré et comparable de mesure des effets sur la biodiversité. Cependant, il demeure de portée limitée : seuls onze acteurs ont été formés à ce stade par la caisse des dépôts au calcul de l'empreinte par le *Global biodiversity score*. Si ce type d'initiative pourrait permettre d'aboutir à des mesures globales intégrées et comparatives de la biodiversité, ce n'est ainsi qu'à moyen long terme, et sans certitude. Il semble aussi probable que les indicateurs susceptibles de percer à l'échelle des portefeuilles financiers soient encore plus simplificateurs.

Encadré 11 : Le Global Biodiversity Score de la CDC Biodiversité

L'indicateur Global Biodiversity score a été lancé en 2020 par CDC Biodiversité après cinq ans de travaux préparatoires.

En 2021, CDC Biodiversité a initié le développement d'une déclinaison de l'outil GBS pour les collectivités, afin de leur permettre également de mesurer leur empreinte biodiversité.

Le GBS permet d'établir un lien entre activités économiques et principales pressions sur la biodiversité : calculer l'empreinte biodiversité d'une entreprise ou d'un acteur financier (et bientôt d'une collectivité) via le GBS, revient à établir un lien quantitatif entre ses activités directes et/ou sa chaîne de valeur, et des impacts sur la biodiversité.

L'empreinte calculée en deux temps :

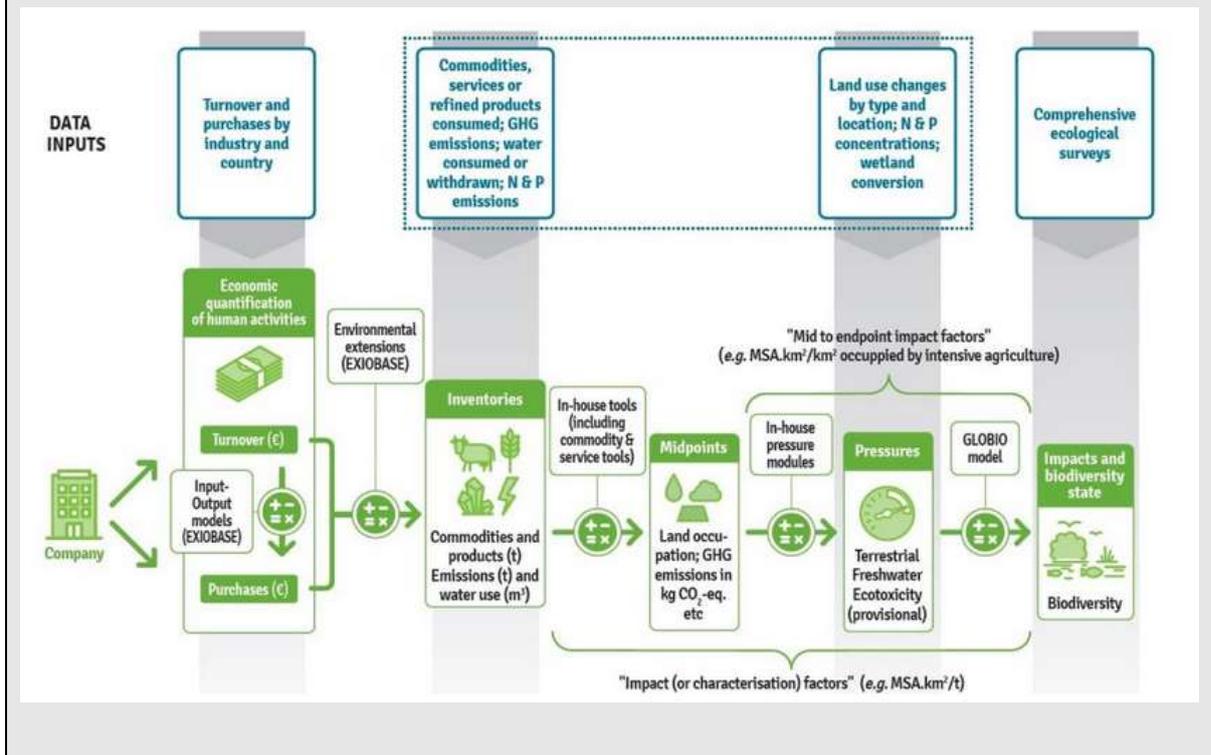
- établir le lien entre activités économiques et pressions sur la biodiversité en chiffrant la contribution de l'activité économique à ces pressions ;
- analyser l'impact de ces pressions sur la biodiversité et le quantifier en MSA.km² (*Mean Species Abundance* par kilomètre²³), métrique du GBS qui permet de décrire l'intégrité des écosystèmes et la surface impactée. »

La CDC Biodiversité forme des assesseurs susceptibles de réaliser les évaluations d'empreintes biodiversité.

²² [Site de l'initiative TNFD.](#)

²³ Le MSA.km² est une unité de mesure dans laquelle la MSA est l'abondance moyenne des espèces, une mesure exprimée en pourcentage et caractérisant l'état des écosystèmes. Les valeurs de la MSA varient de 0 % à 100 %, où 100 % représentent un écosystème vierge ou intact.

Graphique 1 : résumé de la méthode de construction du GBS



Source : Site de la caisse des dépôts et consignation biodiversité.

Ces initiatives font partie d'une multitude de résolutions, encore éclatées, de parvenir à des indicateurs de mesure fiable d'impacts de et sur la biodiversité. La publication d'« Initiatives de prise en compte de la Biodiversité aux niveaux mondial », européen et national réalisée par Orée avec le soutien du ministère chargé de l'environnement recense les structures valorisant la biodiversité à travers le monde. La Commission européenne soutient par exemple l'initiative *Business@biodiversity*, en trois sous-groupes : « *comptabilité du capital naturel, innovation et, plus récemment, finance*. Le groupe comptabilité du capital naturel effectue un travail de recensement des indicateurs dédiés à la biodiversité, utilisables par les entreprises »²⁴.

La recherche d'un indicateur unique ou d'une batterie d'indicateurs uniques comparables et permettant de mesurer les impacts et risques liés à la biodiversité est nécessaire, mais présente des limites. Par exemple, France Stratégie rappelle que dans le cadre des auditions préalables à son rapport sur le reporting extra financier en matière de biodiversité : « ainsi, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité a rapidement éliminé le fantasme de l'indicateur unique compte tenu de la complexité des phénomènes biologiques et préconise des indicateurs à différent niveau. ». Le rapport note de fait qu'« il n'y a pas d'indicateur intégratif réellement utilisable de façon opérationnelle à l'heure actuelle, ces indicateurs nécessitent plus de transparence, car pour l'instant subsistent des boîtes noires et ils ne prennent pas en compte l'ensemble des facteurs de pression ». Un indicateur unique peut également conduire à différents types de biais. D'une part, une simplification de la mesure et par conséquent des actions à entreprendre alors que la biodiversité et le vivant ont par définition des composantes variées. D'autre part, une surpondération dans le calcul des pressions et des domaines les mieux connues (changement climatique, extension des surfaces) par rapport à des phénomènes moins connues (nature de l'usage des sols).

²⁴ [Avis de la plateforme RSE de France Stratégie sur l'empreinte biodiversité des entreprises, mars 2020.](#)

Le soutien au développement d'un indicateur partagé et interopérable est de fait complémentaire d'une approche par différents outils de mesure, notamment par filière et par pression. Le développement d'indicateurs partagés liés d'une part à la contribution et aux risques liés aux différentes pressions permettrait à la fois une approche plus intelligible (mesure par surface, par quantité de pollution) et adaptable aux activités. D'autre part, les actions engagées sur les filières (notamment en termes d'usages des sols et de déforestation) présentent également un intérêt. La stratégie nationale de lutte contre la déforestation importée constitue un exemple pertinent d'actions par filières et par écosystème à poursuivre²⁵. Les filières du cacao et du soja ont déjà pris des engagements s'agissant de leurs filières (initiative française pour un cacao durable et [Manifeste « pour une mobilisation des acteurs français pour lutter contre la déforestation importée liée au soja »](#)).

Dès lors, si des initiatives existent, la perspective de disposer d'un indicateur ou d'une série d'indicateurs d'impacts sur la biodiversité permettant une prise en compte par les investisseurs et une comparaison entre acteurs est incertaine. Cette difficulté se traduirait, en aval, par une incapacité à convertir les engagements des entreprises en matière de biodiversité en avantages économiques, susceptibles d'être porteurs d'incitations pour celles-ci. **De fait, sans perspectives de risques ou de rentabilité potentielle, la biodiversité ne suscite pas d'intérêt auprès des acteurs.** Dans son rapport de 2020, France stratégie²⁶ dresse notamment un bilan de la prise en compte de l'empreinte biodiversité des entreprises. « *La biodiversité reste globalement une grande oubliée des politiques de responsabilité sociale des entreprises et dépend grandement des secteurs d'activités et des entreprises* ».

Il convient ainsi de soutenir le développement des indicateurs pour la mesure des risques liés à la biodiversité et des impacts des activités économiques sur la biodiversité. Le niveau le plus global d'action est le plus performant afin de toucher le plus grand nombre d'activités économiques et de produire des référentiels communs plus simples à intégrer dans l'action économique. Cependant, viser des indicateurs partagés au niveau européen paraît être un objectif plus adapté.

Enfin, la Commission européenne travaille actuellement à l'inclusion des critères relatifs à la biodiversité au sein de la taxonomie en cours de mise en place, critères qui seraient significativement plus efficaces en présence d'outils de mesures des impacts et risques liés à la biodiversité. Ces critères devraient être applicables à partir de 2025 et permettre de distinguer dans les portefeuilles financiers les activités durables et non durables soutenues.

Cependant, la mise en place d'indicateurs communs de mesure des risques et des impacts de la biodiversité n'est pas incluse à ce stade dans les travaux de la COP15. Le dernier document de travail pour la production d'un cadre mondial pour la biodiversité a été publié à l'issue de la conférence préparatoire à la COP 15 de Nairobi en juin 2022. Ce document ne prévoit pas la mise en place d'indicateurs de *reporting* partagés au niveau mondial, bien qu'il intègre, une fois les objectifs de préservation de la biodiversité définis, des cibles de mise en œuvre visant à impliquer les acteurs privés et à orienter les flux financiers²⁷.

²⁵ Voir notamment le site consacrée à la lutte contre la déforestation importée : www.deforestationimportee.fr.

²⁶ [Avis de la plateforme RSE de France Stratégie sur l'empreinte biodiversité des entreprises, mars 2020.](#)

²⁷ Voir notamment les cibles 14 à 21, du « *report of the open-ended working group on the post-2020 global biodiversity framework on its fourth meeting* » publié en juin 2022 à l'issue de la quatrième session de travail dans le cadre de la convention sur la diversité biologique.

Proposition n° 9 : La recherche d'un indicateur (ou d'une batterie d'indicateurs) commun de mesure des impacts sur la biodiversité pourrait être soutenue et mise en valeur par l'État français à haut niveau, afin d'accélérer sa prise en compte dans les enceintes et réglementations internationales et européennes et l'information du public sur la biodiversité. L'adoption d'un indicateur de ce type lors de la prochaine COP 15, ou, à défaut, de la COP 27 devrait être un objectif complémentaire des indicateurs en cours de développement par filière (bois) et par pression (mesures des pollutions) au plan européen.

3.1.3. Dans le même temps, le renforcement des exigences de reporting extra financier lié à la biodiversité permet d'en faire un levier pour les incitations et la réglementation économique mais est dépendant de l'émergence d'outils de mesures communs

Les obligations de reporting des entreprises sont distinctes, les gestionnaires de portefeuilles financiers étant soumis à des obligations plus importantes en France.

3.1.3.1. Les obligations des grandes entreprises en matière de transparence tiennent aujourd'hui peu compte de la biodiversité mais la mise en œuvre de la directive CSRD à compter de 2025 et l'application de standards au plan européen renforceront les exigences en matière de biodiversité

Les obligations des entreprises en matière de reporting biodiversité sont aujourd'hui limitées et leur mise en œuvre difficile à contrôler. Outre le respect de la séquence « ERC » dont le principe est posé par la loi, mais dont le suivi n'est assuré que dans le cadre des projets nécessitant une autorisation environnementale, les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) font l'objet d'une réglementation *ad hoc*, et les maîtres d'ouvrage, public ou privé, sont contraints de verser les données brutes relatives à la biodiversité qu'ils ont pu acquérir dans le cadre des projets qu'ils mènent.

À ce jour, le reporting lié à la biodiversité ne fait pas l'objet d'une analyse spécifique et est réalisé dans le cadre de la déclaration de performance extra financière (DPEF). Cette déclaration est obligatoire pour les entreprises de plus de 500 employés²⁸. Elle est prévue au titre l'article R-225-105 du code de commerce et prévoit un reporting des risques environnementaux généraux ainsi que de ceux liés aux pollutions, à la consommation de ressources naturelles, à l'utilisation des sols et de la biodiversité (*cf.* encadré 12).

Encadré 12 : La déclaration de performance extra financière (DPEF)

I.-La déclaration de performance extra-financière mentionnée au I de l'article L. 225-102-1 et la déclaration consolidée de performance extra-financière mentionnée au II du même article présentent le modèle d'affaires de la société ou, le cas échéant, de l'ensemble de sociétés pour lesquelles la société établit des comptes consolidés.

Elles présentent en outre, pour chaque catégorie d'information mentionnée au III du même article ou au deuxième alinéa de l'article L. 22-10-36 :

1° Une description des principaux risques liés à l'activité de la société ou de l'ensemble de sociétés y compris, lorsque cela s'avère pertinent et proportionné, les risques créés par ses relations d'affaires, ses produits ou ses services ;

²⁸ Entreprises cotées avec un bilan de 20 M€ et un CA de 40 M€ ou entreprises non cotées avec un CA de 100 M€ ou toute entreprises de crédit et d'assurance.

Annexe V

2° Une description des politiques appliquées par la société ou l'ensemble de sociétés incluant, le cas échéant, les procédures de diligence raisonnable mises en œuvre pour prévenir, identifier et atténuer la survenance des risques mentionnés au 1° ;

3° Les résultats de ces politiques, incluant des indicateurs clés de performance.

Lorsque la société n'applique pas de politique en ce qui concerne un ou plusieurs de ces risques, la déclaration comprend une explication claire et motivée des raisons le justifiant.

II.-La déclaration contient, lorsqu'elles sont pertinentes au regard des principaux risques ou des politiques mentionnées au I du présent article :

A.-Pour toutes les sociétés mentionnées au I de l'article L. 225-102-1 ou au premier alinéa de l'article L. 22-10-36, les informations suivantes : [...]

2° Informations environnementales :

a) Politique générale en matière environnementale :

-l'organisation de la société pour prendre en compte les questions environnementales et, le cas échéant, les démarches d'évaluation ou de certification en matière d'environnement ;

-les moyens consacrés à la prévention des risques environnementaux et des pollutions ;

-le montant des provisions et garanties pour risques en matière d'environnement, sous réserve que cette information ne soit pas de nature à causer un préjudice sérieux à la société dans un litige en cours ;

b) Pollution :

-les mesures de prévention, de réduction ou de réparation de rejets dans l'air, l'eau et le sol affectant gravement l'environnement ;

-la prise en compte de toute forme de pollution spécifique à une activité, notamment les nuisances sonores et lumineuses ;

c) Economie circulaire :

i) Prévention et gestion des déchets :

-les mesures de prévention, de recyclage, de réutilisation, d'autres formes de valorisation et d'élimination des déchets ;

-les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire ;

ii) Utilisation durable des ressources :

-la consommation d'eau et l'approvisionnement en eau en fonction des contraintes locales ;

-la consommation de matières premières et les mesures prises pour améliorer l'efficacité dans leur utilisation ;

-la consommation d'énergie, les mesures prises pour améliorer l'efficacité énergétique et le recours aux énergies renouvelables ;

-l'utilisation des sols ;

d) Changement climatique :

-les postes significatifs d'émissions de gaz à effet de serre générés du fait de l'activité de la société, notamment par l'usage des biens et services qu'elle produit ;

-les mesures prises pour l'adaptation aux conséquences du changement climatique ;

-les objectifs de réduction fixés volontairement à moyen et long terme pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et les moyens mis en œuvre à cet effet ;

e) Protection de la biodiversité : les mesures prises pour préserver ou restaurer la biodiversité ;

3° Informations sociétales :

a) Engagements sociétaux en faveur du développement durable :

[...]

-l'impact de l'activité de la société sur les populations riveraines ou locales ;

-les relations entretenues avec les parties prenantes de la société et les modalités du dialogue avec celles-ci ;

-les actions de partenariat ou de mécénat ;

b) Sous-traitance et fournisseurs :

-la prise en compte dans la politique d'achat des enjeux sociaux et environnementaux ;
-la prise en compte dans les relations avec les fournisseurs et les sous-traitants de leur responsabilité sociale et environnementale ;

[...]

Source : Légifrance.

La mise en place de règles de reporting en matière de biodiversité permettrait aux investisseurs d'inclure la biodiversité dans leur choix d'investissement. Par exemple, s'agissant du changement climatique, le *Carbon disclosure project*, sur la base des mesures existantes de l'impact carbone des entreprises, a construit des outils de mesure d'impact sur le carbone, qui peuvent ensuite être répercutées dans les choix d'investissement des acteurs financiers. Cependant, la mise en œuvre d'un tel reporting nécessite la disponibilité des données permettant de l'établir.

L'absence d'indicateurs partagés, l'approche qualitative de la biodiversité dans les documents, et la mauvaise identification des risques et des intérêts ne rendent pas opérationnelle l'inclusion dans la biodiversité dans le reporting extra financier.

La DPEF, comme par exemple les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des multinationales, mentionnent la biodiversité, sans cependant indiquer comment celles-ci peut être suivie. De fait, la mise en œuvre par les entreprises est limitée. Comme cela est noté dans l'avis de la plateforme RSE de France Stratégie sur la biodiversité dans les DPEF, **si l'enjeu est désormais identifié et mentionné, les risques et les impacts ne sont pas précisés.** Par exemple, l'entreprise Capgemini explique dans son DPEF : « *Les autres effets, tels que ceux sur la biodiversité, l'utilisation des sols, la pollution sonore et l'approvisionnement en matières premières, bien qu'ils soient régulièrement examinés, ne sont actuellement pas considérés comme significatifs pour nos activités et ne sont donc pas abordés dans ce rapport* ».

De fait, de manière générale, les informations rapportées dans le cadre du reporting « sont essentiellement qualitatives ». L'étude des impacts demeure propre à chaque entité et les méthodologies d'impact sont peu retracées au sein des documents de reporting des entreprises. Enfin, les actions et plan d'actions indiqués par les entreprises, sont davantage des actions à portée locale et non des stratégies structurantes en matière de biodiversité. Comme l'indique France Stratégie, « *Dans le cadre du reporting extra-financier, la vaste majorité des indicateurs communiqués par les entreprises correspond à des indicateurs descriptifs opérationnels qui peuvent être des indicateurs de moyens, de résultats ou encore de réalisations, mais ne sont pas des indicateurs d'impacts des activités sur la biodiversité* ».

Enfin, le bilan des indicateurs tirés par France stratégie montre que ceux-ci ne permettent pas la comparaison, ni l'action. France Stratégie note ainsi « *la prédominance très marquée d'informations qualitatives* », « *les indicateurs ne sont pas toujours rattachés à un plan d'actions* », ce sont généralement « *des indicateurs de suivi d'actions mises en œuvre, mais rarement des mesures d'impacts ou de pression sur la biodiversité* ». Les entreprises ne retiennent en outre « *pas ou peu d'objectifs chiffrés, de comparaison d'un même indicateur sur plusieurs années* » et usent « *d'indicateurs différents ne permettant pas de comparaison entre entreprises* ». Enfin, « *pas ou peu d'informations sont communiquées sur la méthodologie permettant de calculer des indicateurs* ».

Toutefois, la directive *corporate sustainability reporting* dite CSRD portera, à compter de 2025, des obligations à l'échelle européenne qui remplaceront les obligations prévues actuellement par les DPEF. La directive a été finalisée avec un accord fin juin 2022 et permettra la transposition des cadres financiers en droit européen. Au plan international, l'IFRS a publié en juin 2022, un *draft* relatif aux normes de transparence sur l'information financière en matière de développement durable qui pourrait servir de standard qui pourra être appliqué dans le cadre de la directive, une fois celle-ci adoptée.

Proposition n° 10 : Assurer une mise en œuvre ambitieuse des réglementations européennes et nationales en matière de reporting extra financier, s’agissant à la fois des entreprises et des gestionnaires de portefeuilles.

Encadré 13 : La directive CSRD

Le projet de directive comprend des obligations de reporting en matière de durabilité pour 50 000 entreprises au niveau européen (entreprises de plus de 250 salariés, entreprises cotées).

L’article 2 de la directive modifie les textes existants afin d’y inclure des obligations de transparence sur les données de durabilité des entreprises.

L’article 19 bis définit la notion de durabilité qui inclut notamment :

- « i) le degré de résilience du modèle et de la stratégie économiques de l’entreprise face aux risques liés aux questions de durabilité ;
- ii) les opportunités que recèlent les questions de durabilité pour l’entreprise ;
- iii) les plans définis par l’entreprise pour garantir la compatibilité de son modèle et de sa stratégie économiques avec la transition vers une économie durable et avec la limitation du réchauffement planétaire à 1,5 °C conformément à l’accord de Paris ;
- iv) en quoi le modèle et la stratégie économiques de l’entreprise tiennent compte des intérêts des parties prenantes de l’entreprise et des incidences de l’entreprise sur les questions de durabilité ;
- v) comment l’entreprise a mis en œuvre sa stratégie en ce qui concerne les questions de durabilité ».

Les informations sur la durabilité incluent i) l’atténuation du changement climatique ; ii) l’adaptation au changement climatique ; iii) les ressources aquatiques et marines ; iv) l’utilisation des ressources et l’économie circulaire ; v) la pollution ; vi) la biodiversité et les écosystèmes ;

Source : Proposition de directive du parlement et du conseil modifiant les directives 2013/34/UE, 2004/109/CE et 2006/43/CE ainsi que le règlement(UE) n° 537/2014 en ce qui concerne la publication d’informations en matière de durabilité par les entreprises.

3.1.3.2. Les obligations des gestionnaires de portefeuille sont déjà avancées en France et la biodiversité sera incluse à horizon dans la taxonomie de l’UE, cadre favorable aux entreprises dont l’action est la plus durable

La France présente un modèle avancé d’obligations de reporting environnemental pour les sociétés gestionnaires de portefeuilles. Au-delà des obligations liées aux grandes entreprises, l’article 29 de la loi du 8 novembre 2019 prévoit des obligations spécifiques pour les entreprises de gestion de portefeuilles en matière de reporting environnemental (cf. encadré 15). Trois niveaux de reporting sont prévus par les décrets d’application :

- ◆ une indication de mise en conformité (stratégie d’alignement) par rapport aux objectifs de long terme en termes de biodiversité ;
- ◆ une analyse de la contribution à la réduction des pressions ;
- ◆ la mention d’un indicateur d’empreinte sur la biodiversité, de ses modalités de calcul et de son lien avec la mesure de l’atteinte des objectifs en matière de biodiversité.

L’année 2022 était la première année d’application du décret pour les éléments liés à l’étude des impacts sur la biodiversité (bilan sur 2021). La prise en compte de la biodiversité dans les portefeuilles financiers présente des limites en continuité avec celles constatées pour les émetteurs : l’absence de données complètes et comparables et d’indicateurs partagés permettant d’évaluer et de hiérarchiser les risques et les impacts sur la biodiversité des activités économiques.

Encadré 14 : Les obligations spécifiques des gestionnaires de portefeuilles financiers

Les obligations fixées par la loi sont centrées sur la transition climatique : « *Les sociétés de gestion de portefeuille mettent à la disposition de leurs souscripteurs et du public un document retraçant leur politique sur la prise en compte dans leur stratégie d'investissement des critères environnementaux, sociaux et de qualité de gouvernance et des moyens mis en œuvre pour contribuer à la transition énergétique et écologique ainsi qu'une stratégie de mise en œuvre de cette politique. Elles y précisent les critères et les méthodologies utilisées ainsi que la façon dont ils sont appliqués. Elles y indiquent comment sont exercés les droits de vote attachés aux instruments financiers résultant de ces choix.* » (II. de l'article L.533-22-1 du code monétaire et financier).

Le décret d'application prévoit cependant une prise en compte spécifique de la biodiversité. Le décret d'application de l'article 29 de la loi du 8 novembre 2019 a été pris le 27 mai 2021 et prévoit l'obligation d'informations sur « *la stratégie d'alignement avec les objectifs de longs termes liés à la biodiversité* », notamment « *une mesure du respect des objectifs de la convention sur la diversité biologique adoptée le 5 juin 1992* » ainsi qu'une « *analyse de la contribution à la réduction des principales pressions et impacts sur la biodiversité définis par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques* et « *La mention de l'appui sur un indicateur d'empreinte biodiversité et, le cas échéant, la manière dont cet indicateur permet de mesurer le respect des objectifs internationaux liés à la biodiversité* ».

Les grands objectifs devraient être définis en lien avec la COP 15. Fin juin, la quasi-totalité des rapports a été publiée.

Source : Légifrance.

3.1.3.3. L'action normative correspond aux objectifs de la SNB, mais nécessite un portage de haut niveau afin d'assurer un même niveau d'exigence aux plans européen et internationaux

L'objectif 15 de la SNB est de « faciliter la contribution financière des acteurs privés », et comprend cinq mesures visant à l'atteinte de ces objectifs. Parmi ces mesures, la SNB comprend l'objectif de déployer progressivement la comptabilité écologique : « *dès 2022, et de manière croissante jusqu'en 2030, l'État initiera et soutiendra le développement d'initiatives incitatives au développement de comptabilités publiques et privées annexes intégrant le patrimoine naturel : partenariats avec les organisations d'entreprises volontaires : EpE, OREE, Act4nature France, coalitions..., la démarche RSE, les représentations syndicales et les professionnels de la comptabilité. Dès que possible et avant 2030, la France proposera au niveau international une révision de la norme comptable pour intégrer la comptabilité écologique et le capital naturel dans les comptabilités publiques et privées* ».

Les actions entreprises actuellement s'agissant à la fois de la définition d'indicateurs à tous les niveaux, au développement du reporting extra financier, pour les grandes entreprises et les entreprises de gestion de portefeuille sont alignées avec ces objectifs. **Il s'agit dès lors de porter ces ambitions à haut niveau dans les instances internationales notamment à l'occasion de la COP 15 en décembre 2022.**

3.2. Le financement d'actions directes favorables à la biodiversité par des acteurs privés repose essentiellement sur le mécénat au plan national et n'a pas de perspective de croissance

3.2.1. Le renfort du mécénat nécessite une plus grande communication autour de la biodiversité, dont le potentiel réside cependant davantage dans la sensibilisation que dans les montants potentiellement recueillis

S'il reste difficile à évaluer, le mécénat représenterait aujourd'hui X M€ consacrés aux enjeux environnementaux dont la biodiversité (cf. annexe II).

Au même titre que les autres causes d'intérêt général, le mécénat en faveur de la biodiversité est soutenu fiscalement, sans qu'une modification consacrée à la biodiversité du cadre général ne soit nécessaire. L'article 238 Bis du CGI, qui ouvre droit à des réductions d'impôt pour le financement des associations d'intérêt général prend en compte les « œuvres ou organismes d'intérêt général » concourant « à la défense de l'environnement ». Parmi les propositions des groupes de travail en matière fiscale dans le cadre de la mise en œuvre de la SNB, figure une proposition d'élever les exonérations d'impositions portant sur le mécénat quand les ONG visées ont pour objet principal l'acquisition et la gestion de terrains pour la protection de la biodiversité. Une telle proposition consiste cependant à une « hiérarchisation des causes » qui pourrait par la suite constituer un effet cliquet pour la remontée de la réduction d'impôts pour l'ensemble des associations d'intérêt général et grever d'autant le budget de l'État.

Une solution parfois avancée est créer une structure de mutualisation des fonds issus du mécénat et des contributions volontaires afin de faire monter en échelle les financements liés à la biodiversité. En 2016, le rapport du CGEDD consacré au financement de la biodiversité constatait déjà qu' « *Il serait intéressant de lancer une réflexion plus globale sur les conditions et les perspectives de mutualisation de la collecte des fonds issus du mécénat ou d'autres contributions volontaires pour soutenir des projets en faveur de la biodiversité. Un adossement à une fondation reconnue d'utilité publique ou à un fonds de dotation semble indispensable, afin que les donateurs (entreprises comme particuliers) puissent bénéficier d'avantages fiscaux.* » Ce fonds pourrait également porter, le cas échéant, une partie « compensation » (cf. 3.1).

Pendant, une réorientation significative des crédits du mécénat vers des actions plus favorables à la biodiversité semble peu probable en France. Selon les acteurs rencontrés par la mission, dont notamment la Fondation de France, le mécénat d'ampleur par les acteurs privés en France est orienté vers les actions à visée sociale ou de préservation du patrimoine culturel. La capacité à réorienter une part significative de ces financements vers la biodiversité, même en présence d'une fondation ou d'un fonds *ad hoc*, semble ainsi peu réaliste selon les acteurs interrogés.

Au titre du mécénat, la création d'un loto de la biodiversité, sur le modèle du loto du patrimoine, pourrait également être envisagée.

Cette piste doit être davantage envisagée comme un élément de communication et de sensibilisation et que comme une opération de financement. La mission considère qu'en principe, le financement du patrimoine culturel ou naturel dans le cadre de politiques publiques doit être opéré par des crédits budgétaires sur les programmes concernés, ce qui permet une mise en œuvre suivie, arbitrée, et efficace.

Encadré 15 : Le Loto du patrimoine

Depuis 2018, la Française des Jeux organise, à la demande de l'État, une offre spéciale de jeux de loterie « Mission Patrimoine », qui contribue à la sauvegarde du patrimoine français dans toute sa diversité.

Plus de 100 millions d'euros ont été collectés pour soutenir la Fondation du patrimoine.

En 2020, 509 sites ont été soutenus. L'édition 2021 des jeux Mission Patrimoine a permis de collecter quant à elle, plus de 28 M€. Depuis 2018 ce sont 645 projets qui ont été sélectionnés. 184 sites ont déjà été restaurés et 219 sont en cours de restauration. Pour l'édition 2022, ce sont 18 édifices qui ont été sélectionnés. Parmi eux, se trouvent le parc des Sources de Vichy en Auvergne-Rhône-Alpes, le château de Quenza en Corse ou encore l'ancienne usine sucrière de Hajangoua en Martinique.

Les deux modalités de mise en œuvre du loto du patrimoine consistent en la vente de tickets à gratter estampillés Mission patrimoine et de tirages du loto consacrés au patrimoine autour des journées du patrimoine.

Source : Mission, d'après le site de la Française des jeux.

La culture du financement participatif et de mécénat est cependant davantage avancée dans le domaine du patrimoine, un éventuel loto de la biodiversité s'ajoutant à l'initiative de loto du patrimoine pérennisée depuis sa création. L'appui de la Fondation du patrimoine, qui disp se d'une plateforme de financement participatif, le rôle de personnalités et la place des journées du patrimoine dans la communication au tour du Loto du patrimoine ont de fait joué un rôle significatif dans le cadre du « Loto du patrimoine ». Si les principes financiers retenus sont similaires dans le cas de la biodiversité, il est donc possible que la rentabilité soit moindre. **De fait, le loto du patrimoine avait été accompagné de crédits publics à parité avec les fonds récolté par le loto.**

La rentabilité d'une telle opération est donc limitée (10 M€ selon l'estimation de l'OFB) et son intérêt repose sur une logique de communication. L'attribution des fonds obtenus pourraient servir à des éléments identifiables de la politique de biodiversité comme les plans nationaux d'action de certaines espèces protégées ou des opérations de restauration à portée symbolique (à l'image des 18 sites retenus dans le cadre du loto du patrimoine pour l'année 2022).

De fait, le projet de l'OFB (*cf.* encadré 16), vise un rendement de 10 M€ annuels et insiste davantage sur « à fédérer autour de l'action en faveur de la nature et de la biodiversité. Ce rendement n'est pas négligeable au regard des besoins supplémentaires de l'OFB pour la mise en œuvre de la SNB estimés par la mission à environ 50 M€, soit 20 % des besoins supplémentaires nécessaires.

Encadré 16 : La proposition de l'OFB pour un loto de la biodiversité

En 2022, l'OFB avait proposé un amendement visant à créer un « loto de la biodiversité » affectée à l'agence afin de financer des « projets concrets et ancrés géographiquement, faisant écho à leurs préoccupations », « en faveur de la préservation et de la restauration de la biodiversité ».

Afin de servir la sensibilisation, la proposition de l'OFB permettrait aux joueurs de voter en ligne afin de sélectionner les projets qui pourraient être soutenus par le loto.

Ce jeu permettrait ainsi de réaliser des « chantiers nature », le pendant des chantiers du patrimoine, afin de restaurer des écosystèmes et des habitats d'espèces dégradés. FDJ pourrait également contribuer au financement de projets liés à la biodiversité.

L'OFB estime à 10 M€ les montants qui pourraient lui être affectés dans ce cadre.

Source : OFB.

La création d'un loto de la biodiversité présenterait ainsi un avantage de rendement faible mais réel (10 M€) pour la biodiversité. La mission ne peut expertiser l'efficacité en termes de communication de la création d'un tel loto afin de fédérer autour des enjeux de biodiversité.

3.2.2. Le label « bas carbone » peut être amélioré pour intégrer les enjeux de biodiversité et éviter *a minima* d'être adossé à des financements dommageables

La mesure 15.1 du cadrage de la SNB prévoit un renfort du soutien à la biodiversité au travers du label bas carbone en rehaussant les exigences relatives aux cobénéfices entre lutte contre le réchauffement climatique et préservation de la biodiversité : « *Le label bas carbone, créé en 2018 par le ministère en charge de l'écologie, met en place un cadre innovant et transparent pour permettre le financement de projets locaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'absorption du carbone. Le label bas carbone prévoit une évaluation des impacts et cobénéfices environnementaux ou socioéconomiques.*

L'article 227 de la loi climat et résilience indique que l'État encourage le déploiement de méthodes et de projets pouvant donner lieu à l'attribution de crédits carbone au titre du label bas carbone en faveur des aires protégées et des acteurs concourant à leur gestion.

Des méthodes de certification de projets de réduction d'émissions dans des écosystèmes naturels seront donc rédigées. Pour les méthodes ne concernant pas directement les écosystèmes naturels, il s'agira de relever dans la mesure du possible l'ambition des conditions et cobénéfices exigés en matière de biodiversité pour les projets sous label « bas carbone » ».

Le label bas carbone permet de certifier des projets de réduction d'émissions de gaz à effet de serre et de séquestration carbone dans tous les secteurs (forêt, agriculture, transport, bâtiment, déchets, etc.) et de les valoriser économiquement. Le label repose sur quatre éléments :

- ◆ un décret et un arrêté qui encadrent le fonctionnement et les critères minimaux que doivent respecter les méthodes (en particulier l'additionnalité : un projet ne pourra être labellisé que s'il permet des réductions d'émission additionnelles par rapport à la réglementation, les financements disponibles, les pratiques courantes, ...) ;
- ◆ des méthodes par secteur qui fixent les modalités de calcul de réduction d'émission, le périmètre, ... Ces méthodes sont reconnues par l'État sur la base d'un avis d'un comité d'experts ;
- ◆ des projets de réduction d'émission qui suivent ces méthodes et que les préfets de région labellisent ;
- ◆ des financeurs qui financent ces projets labellisés (un site web va être modernisé pour faire la mise en relation entre porteurs de projets et financeurs, pour la traçabilité des réductions d'émission financées, ...).

Comme l'indique le premier volet de la SNB, l'inclusion des enjeux de biodiversité dans le label bas carbone est pertinente à deux niveaux. En premier lieu un travail d'identification des cobénéfices en termes de biodiversité pourrait être adossé aux objectifs de réduction des émissions de carbone. Au minimum, les projets présentant des aspects dommageables à la biodiversité pourraient être exclus de la labellisation « bas carbone ».

Actuellement, les projets financés au titre du label bas carbone ne comportent pas de dimension directe de biodiversité et sont essentiellement concentrées sur les plantations d'arbre et la diminution des émissions de carbone. Sur les 284 projets labellisés, 35 000 hectares sont couverts, pour un taux de financement moyen²⁹ de 35 %, le projet CarbonAgri représentant le projet principal (33 000 ha), les petits projets étant principalement des projets de boisement (159) et de reboisement (115). L'outil Carbon Agri est une méthode de calcul et de réduction des émissions des gaz à effet de serre sur les exploitations agricoles, qui permet de certifier les réductions d'émission et le stockage de carbone additionnel.

²⁹ Part du financement public dans le total du projet au titre du label.

Tableau 10 : Les projets site du label « bas carbone »

Type de projets labellisés	Nombre de projets	Surfaces (en ha)	Taux de financement moyen
Balivage	3	14	67 %
Boisement	159	1 116	33 %
CarbonAgri	1	33 372	20 %
Plantation de vergers	6	133	0 %
Reboisement	115	889	40 %
Total général	284	35 524	35 %

Source : Ministère de la transition écologique et des collectivités territoriales.

L'identification des cobénéfices dans le cas des projets de labellisation bas carbone ne pourrait dans un premier temps se faire qu'au cas par cas et non sur la base d'indicateurs de référence, ceux-ci n'étant pas disponibles (cf. 3.1.2.). Cependant, l'adossement au label bas carbone d'un dispositif de mesures de l'impact des activités sur la biodiversité par un indicateur de type MSA.km² pourrait être étudié.

Pour aller plus loin, certains projets pourraient donner lieu à l'émission de « crédits biodiversité » qui, en l'absence d'un marché dédié, pourraient être valorisés dans les stratégies de certains acteurs, notamment au titre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises.

Proposition n° 11 : Favoriser l'intégration de critères favorables à la biodiversité au sein du label bas carbone.

ANNEXE VI

La valeur de la biodiversité et les coûts de l'inaction

SOMMAIRE

1. LA VALEUR DE LA BIODIVERSITÉ EST DIFFICILEMENT ESTIMABLE MAIS EST UNE SOURCE DE REVENU ET DE BIEN ÊTRE SIGNIFICATIVE GRÂCE AUX SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES RENDUS PAR LA NATURE.....	1
1.1. La biodiversité rend des services dits « écosystémiques » d’approvisionnement, de régulation et patrimoniaux	1
1.2. L’estimation des services écosystémiques est incomplète mais leur valeur substantielle	2
1.2.1. <i>Les évaluations des services écosystémiques sont à prendre avec précaution</i>	2
1.2.2. <i>La dégradation de la biodiversité comporte une perte de valeur patrimoniale et culturelle</i>	7
1.2.3. <i>Les biens et services tirés de la nature contribuent indirectement à plus de 50 % de la production mondiale et sont estimés contribuer directement à 80 Md€ de valeur ajoutée annuelle et 1,6 M d’emplois au plan national.....</i>	8
1.2.4. <i>La biodiversité est une ressource de régulation des phénomènes naturels et joue notamment un rôle significatif d’atténuation du réchauffement climatique</i>	9
2. LES COÛTS DE L’INACTION NE PEUVENT QU’ÊTRE APPROCHÉS POUR CERTAINES ACTIONS DE LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ (SNB) POUR 2030.....	12
2.1. Les approches théoriques comme appliquées offrent des indices sur l’ampleur des coûts de l’inaction en matière de biodiversité	12
2.2. Dès lors qu’il peut être approché, le rapport coûts/bénéfices des politiques de biodiversité est favorable à l’action.....	15
2.2.1. <i>Appliquée à la SNB, l’approche coûts/bénéfices permet, pour certains exemples, de distinguer un avantage net à agir</i>	15
3. LES ENGAGEMENTS JURIDIQUES DE LA FRANCE SOULÈVENT ÉGALEMENT LA QUESTION DU RISQUE CONTENTIEUX.....	21
3.1. La France a déjà été amenée à payer une astreinte de 57 M€ et une amende forfaitaire de 20 M€ dans le cas du contentieux des « poissons sous taille » et subi au moins sept procédures d’infractions en matière de biodiversité	21
3.2. Le développement des « procès pour inaction » peut également conduire à un risque contentieux portant sur l’absence d’atteinte des objectifs environnementaux en lien avec la biodiversité.....	22

1. La valeur de la biodiversité est difficilement estimable mais est une source de revenu et de bien être significative grâce aux services écosystémiques rendus par la nature

1.1. La biodiversité rend des services dits « écosystémiques » d'approvisionnement, de régulation et patrimoniaux

La contribution de la biodiversité à la vie humaine est essentielle et n'est pas systématiquement remplaçable par l'action humaine. Comme le rappelle l'*Intergovernmental science policy platform on biodiversity and ecosystemic services (IPBES)*¹, dans son dernier rapport sur la contribution de la biodiversité à la vie humaine de 2019 : « *La nature est essentielle à l'existence humaine et à une bonne qualité de vie. La plupart des contributions de la nature aux populations ne sont pas intégralement remplaçables et certaines sont mêmes irremplaçables* ».

Cette contribution peut être approchée par les services que celle-ci rend à l'humanité, ces services étant communément appelés services écosystémiques. Traditionnellement, ces services sont divisés en trois types :

- ◆ les services d'approvisionnement en ressources ;
- ◆ les services de régulation de la biosphère comme l'atténuation du changement climatique, la modération des phénomènes climatiques extrêmes, la prévention de l'érosion ;
- ◆ les services socioculturels ou patrimoniaux.

À ces trois types de services repris dans la majorité des études, l'« évaluation des écosystèmes pour le millénaire » des Nations Unies² propose un quatrième type de services : les services de support, qui permettent le maintien des autres services (comme l'habitat des espèces ou le cycle de la matière).

La mesure des services rendus par la biodiversité est difficile : celle-ci dépend notamment du contexte culturel, des indicateurs retenus, de leur conversion en une unité commune, de facteurs de risques encore mal maîtrisés ou encore de la capacité à substituer des services artificiels aux services naturels.

Cependant, les apports de la biodiversité peuvent être estimés suivant trois échelles de valeur :

- ◆ utilitaire (la biodiversité en tant qu'elle fournit des biens et services, c'est-à-dire le résultat des services d'approvisionnement) ;
- ◆ patrimoniale (valeurs et espèces remarquables, interactions avec la nature, imaginaire, c'est-à-dire les services socioculturels) ;
- ◆ et écologique (c'est-à-dire les services écologiques comme l'atténuation du changement climatique, la pollinisation, la lutte contre l'érosion).

¹ [Résumé à l'attention des décideurs, évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques](#), 2019.

² [Onu, 2004](#).

1.2. L'estimation des services écosystémiques est incomplète mais leur valeur substantielle

1.2.1. Les évaluations des services écosystémiques sont à prendre avec précaution

Au niveau international, l'IPBES et de nombreuses contributions scientifiques ont cherché à valoriser ces services écosystémiques suivant différentes échelles. Dans ses différents rapports, l'IPBES estime par exemple la contribution par hectare et par type d'écosystème des services écosystémiques. Par exemple, un hectare d'espace naturel exploité pour des activités de tourisme revient à plus de 1 000 \$ de valeur ajoutée (cf. tableau 1 pour un exemple en Europe et Asie centrale). En outre, au niveau mondial l'initiative « *The economics of Ecosystems and Biodiversity* » (TEEB), créée en 2007, a développé une base de données qui distingue 23 services écosystémiques et 16 types d'écosystèmes et recense l'ensemble des études visant à estimer les services écosystémiques. En 2021, la Direction générale du Trésor y recensait 365 études et 2 944 valeurs de services écosystémiques.

Tableau 1 : Estimation de la valeur des services rendus par services et par ha en Europe par l'IPBES

Type de service	Service	Valeur \$/ha/an	Évolution de la qualité en Europe occidentale
Régulation	Qualité de l'eau	765	Baisse
Régulation	Maintien des habitats	765	Baisse
Régulation	Régulation du climat	464	Hausse
Régulation	Qualité de l'air	289	Variable
Approvisionnement	Céréales	233	Hausse
Approvisionnement	Polycultures	916	Hausse
Approvisionnement	Bois et forêts	255	Stable
Patrimoniale	Tourismes et loisirs	1 117 (controversé) ³	Stable

Source : [IPBES, 2018](#).

En France, le programme d'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE, cf. encadré 3), a été conduit entre 2012 et 2019 et avait pour objectif d'estimer la contribution de six grands types d'écosystèmes (les forêts, les milieux marins et littoraux, les écosystèmes urbains, les écosystèmes rocheux et de haute montagne, les écosystèmes agricoles et les milieux humides et aquatiques continentaux⁴), notamment en prenant en compte ces trois échelles de valeur (patrimoniale, de fourniture de services et de régulation). L'encadré 1 présente des exemples de services écosystémiques produits par la biodiversité.

³ L'indication « controversée » indique que le résultat n'est pas consensuel, même s'il est majoritairement soutenu, par les experts participant aux travaux de l'IPBES.

⁴ Les écosystèmes forestiers (Octobre 2018) ; Les milieux marins et littoraux (Octobre 2018, MTE/CGDD) ; Les écosystèmes urbains (Octobre 2018, MTE/CGDD) ; Les écosystèmes rocheux et de haute montagne (Octobre 2018 ; MTE/CGDD) ; Les services rendus par les écosystèmes agricoles (Novembre 2017, INRA) ; Les milieux humides et aquatiques continentaux (Mars 2018, MTES/CGDD, IRSTEA).

Encadré 1 : Exemples de services rendus par la biodiversité

Au niveau mondial :

- 125 000 Md€ de services rendus selon Constanza et al. (2014) soit plus de 147 % du PIB mondial ;
- environ 50 % du PIB mondial (soit près de 40 000 Md€ en 2019) dépend de la nature et des services écosystémiques selon le Forum économique mondial (2020) ;
- 2 Md d'humains dépendent du combustible ligneux ;
- 4 Md se soignent avec des remèdes naturels ;
- 70 % des médicaments utilisés pour traiter le cancer sont issus de produits naturels ;
- 75 % des cultures alimentaires reposent sur les pollinisateurs.

En Europe :

Le rapport final de la phase II du projet européen INCA publié en 2021 par Eurostat offre des résultats agrégés de valeurs monétaires de différents services écosystémiques (7 services au total) pour l'UE en 2012⁵. Les résultats du rapport suggèrent que :

- la valeur des sept services écosystémiques s'élève à 172 Mds d'euros dans l'UE en 2012 ;
- la purification de l'eau (« water purification ») est le service écosystémique avec la valeur agrégée la plus élevée (55,6 Mds d'euros par an), suivie par les loisirs basés sur la nature (« *Nature-based recreation* » ; 50,4 Mds d'euros) ;
- la valeur de l'approvisionnement en cultures (« Crop provision ») (sans les intrants humains tels que les engrais, les machines ou les produits agrochimiques qui améliorent la production) est estimée à 20,8 Mds d'euros par an ;
- les forêts fournissent 47,5 % de l'offre totale des sept services écosystémiques, les terres cultivées contribuent à 36 %, les écosystèmes urbains à moins de 1 %.

En France (liste non exhaustive) :

- séquestration annuelle de carbone dans les écosystèmes : 7 Mds d'euros par an ;
- pollinisation : entre 2,3 et 5,3 Mds d'euros par an (EFESE 2016) ;
- services culturels :
 - récréation en forêt : plus de 16 Mds d'euros par an ;
- biens écosystémiques (services d'approvisionnement) :
 - Agriculture : 9,8 Mds d'euros par an en France métropolitaine ;
 - Foresterie : plus de 4 Mds d'euros par an.

Source : IPBES, 2019, CGDD 2022 ; EFESE (2016) ; Commission européenne (2021).

En premier lieu, ce recensement est incomplet et probablement sous-évalué. L'EFESE indique ainsi qu'« *en dépit de l'effort considérable de la collecte de données réalisé dans la première phase du programme, il [le bilan] témoigne avant tout du manque de données et de connaissances sur un grand nombre de services écosystémiques à l'échelle nationale* »⁶. En outre, l'évaluation souligne également la fragilité des méthodes retenues « *tant du point de vue de leur crédibilité scientifique que de la pertinence des indicateurs et données utilisés* ». Enfin, la prise en compte des interactions entre la biodiversité et d'autres domaines demeure relativement peu explorée au niveau national. À ce titre, l'EFESE cite notamment le champ de la santé, pour laquelle les services écosystémiques sont significatifs mais leur volume méconnu.

⁵ [Accounting for ecosystems and their services in the European union \(INCA, 2021\).](#)

⁶ [Rapport de première phase du projet EFESE, « Du constat à l'action », 2022.](#)

En second lieu, il repose sur des méthodologies fragiles. Le Trésor souligne ainsi qu'il existe une forte hétérogénéité des résultats, que l'agrégation de ceux-ci pour parvenir à des données nationales ou internationales invite à considérer les données avec une grande prudence, et que la diversité des méthodes d'estimation peut conduire à des effets variables (cf. encadré 2). Sur l'ensemble de 3 000 observations étudiées par le Trésor, **les valeurs estimées des services écosystémiques varient ainsi de 0 à 46 M \$ par hectare et par an.**

Encadré 2 : La difficulté à mesurer les services écosystémiques selon la direction générale du trésor

« L'estimation de la valeur socio-économique des services écosystémiques rendus par la biodiversité se heurte à de fortes difficultés méthodologiques, liées à la nature même de ces services comme au caractère multidimensionnel et aux aspects encore mal connus de la biodiversité. Les services écosystémiques peuvent pour la plupart être considérés comme des biens non-exclusifs au sens de la théorie économique : leur usage peut difficilement être limité à certains acteurs. Cette caractéristique, associée à une relative abondance (et donc à l'encontre du principe de rareté) compromet leur intégration dans les marchés économiques. Leur valeur socioéconomique est quasi absente des prix de marché et donc aussi des indicateurs de production traditionnels tels que le produit intérieur brut (PIB).

***Il n'existe ainsi pas de valeur quantifiée de ces services directement utilisable.** Les caractéristiques de la biodiversité, en particulier sa multidimensionnalité (cf. supra), rendent les évaluations de services rendus par la biodiversité forcément locales et spécifiques à un écosystème. Il est donc difficile de comparer les valeurs unitaires des services rendus entre différentes régions. Par ailleurs, ces évaluations sont partielles, elles ne concernent que certains services écosystémiques et ne prennent pas en compte les interdépendances entre ces services. Il est donc difficile de les agréger pour obtenir des estimations de la valeur totale des services rendus par la biodiversité. Ces limites sont renforcées par la connaissance encore parcellaire que nous avons de certains écosystèmes (e.g. déserts) et services écosystémiques (e.g. esthétique) qui n'ont reçu que très peu d'attention de la part de la recherche académique. Les estimations ont ainsi pu varier dans le temps en fonction de l'état des connaissances sur la biodiversité. Enfin, les économistes peuvent choisir d'estimer une valeur moyenne ou marginale, ajoutant une difficulté supplémentaire à l'interprétation des estimations disponibles.*

***Le choix de méthode dépend souvent de l'usage qui sera fait de la valorisation.** Par exemple, la base TEEB recense des estimations de valeurs moyennes des services rendus par des écosystèmes dans différentes régions du monde et à différentes dates. À partir de la surface des écosystèmes ayant permis de réaliser cette estimation, les économistes à l'origine de cette base ont déduit une valeur unitaire par hectare de chaque service rendu par écosystème. Cela permet d'obtenir des valeurs unitaires de chaque service comparables entre elles, et de réaliser des études qui informeront des décideurs. D'autres économistes retiennent la valeur marginale, i.e. du service apporté par un hectare supplémentaire, pour définir le seuil de protection de l'écosystème. Cette valeur marginale est fortement dépendante de l'évolution des écosystèmes, et ainsi de la date de valorisation. En effet, à mesure qu'un service se dégrade, sa valeur unitaire est susceptible d'augmenter du fait de sa rareté.*

La valeur totale des services rendus peut au contraire diminuer du fait de l'affaiblissement de la quantité de services.

Trois approches pour estimer la valeur des services écosystémiques

Face à ces défis, des travaux récents de biologistes, d'écologues et d'économistes proposent des méthodes spécifiques pour estimer la valeur de services écosystémiques rendus par la biodiversité. Ils font appel à des approches indirectes, que l'on peut dissocier en trois familles.

▪ **Approche par les coûts :**

L'évaluation par les coûts de remplacement consiste à utiliser le coût d'une solution créée par l'homme comme alternative au service écosystémique. De manière similaire, la méthode des coûts évités consiste à évaluer les coûts à supporter en l'absence du service écosystémique. Il est aussi possible d'estimer la valeur d'un service écosystémique à partir des coûts de son maintien ou de sa restauration.

▪ **Approche par la production :**

Dans le cas d'une activité marchande, la valeur d'un service peut être estimée par le prix de marché. C'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'un service d'approvisionnement qui fait l'objet d'une transaction commerciale, par exemple la vente de bois issu d'une forêt. Si le prix n'est pas directement observable ou intègre la contribution d'autres formes de capital (humain, industriel), il est possible d'estimer une fonction de production pour évaluer l'effet marginal d'une variation du capital naturel sur la création de valeur.

▪ **Approche par les préférences :**

Elle permet de définir une valeur à partir des préférences révélées par les comportements des agents, ou celles qu'ils déclarent. Dans le cas des préférences révélées, la méthode des coûts de déplacement, développée pour valoriser les services socioculturels tels que les loisirs de plein air, consiste à estimer le coût d'un service écosystémique par les dépenses engagées pour profiter de ce service (« méthode des coûts de déplacement » tenant compte par exemple, des trajets, temps libre et ticket d'entrée pour accéder à un parc naturel)⁷. De même, l'approche par les prix hédoniques permet de révéler la valeur attribuée par des agents à un service en comparant toutes choses égales par ailleurs, le prix d'un bien en fonction de sa proximité à un écosystème par exemple (e.g. prix de l'immobilier selon la proximité à la forêt). Dans le cadre des préférences déclarées, la méthode la plus courante est l'évaluation contingente, consistant à définir un marché fictif et à recueillir les consentements à payer de différents usagers du service en les soumettant à un questionnaire. On peut ainsi déduire un prix implicite sur la base des préférences exprimées entre diverses alternatives. L'approche par préférences déclarées, bien que parfois incontournable pour évaluer des services, souffre toutefois de nombreux biais. En effet, les agents peuvent être amenés à surestimer un service en raison du caractère hypothétique de l'enquête, ou tout simplement répondre de façon erronée par manque d'information. Il existe également des biais liés à la représentativité des échantillons testés, à leurs motivations ou à la façon de construire les questionnaires. »

Source : [Trésor Eco 294, 2021, Direction générale du Trésor.](#)

⁷ Desaignes B. & P. Point (1993), « La méthode des coûts de déplacement dans L'économie du Patrimoine naturel », p. 41-75.

De plus, certains auteurs soulignent la problématique éthique de rapporter la biodiversité à des valeurs monétaires, au regard de l'imprécision méthodologique qui peut conduire à des décisions mal fondées. Dans un article de 2013⁸, Harold Levrel résume les problématiques rencontrées : « *Dans le domaine de l'usage des valeurs de la biodiversité pour la décision, on observe quatre choses :*

- ◆ *l'inefficacité de la communication autour de valeurs économiques totales de la biodiversité, due notamment à l'établissement de valeurs qui ne reposent pas sur des méthodes rigoureuses ;*
- ◆ *des risques importants lorsque les valeurs de la biodiversité sont fondées sur des estimations partielles qui conduisent à des analyses coûts-bénéfices menant à des conclusions systématiquement en défaveur de la nature ;*
- ◆ *le recours aux coûts de restauration et d'opportunité dans de nombreuses politiques environnementales ayant une finalité opérationnelle concrète ;*
- ◆ *des risques importants pour la biodiversité quand la valeur de la biodiversité est utilisée dans les politiques environnementales avec un objectif de justification de dérogations pour l'application d'une directive ».*

Enfin, la difficulté principale est résumée dans un article de 2012⁹ : « dans tous les cas, le public ou le décideur peut ressentir une certaine frustration : soit par le caractère partiel du résultat obtenu, soit par le manque de robustesse de la méthode adaptée ».

Encadré 3 : Le programme d'évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (EFESE)

« *Initiée en 2012, l'EFESE est une plateforme science-politique-société pilotée par le ministère chargé de l'Environnement qui décline à l'échelle nationale des objectifs analogues à ceux de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) Elle vise à faciliter la prise en compte de la biodiversité dans les décisions en France. Cette plateforme s'appuie sur un cadre conceptuel partagé et une gouvernance nationale qui associe experts, décideurs et parties prenantes.*

La première phase de l'EFESE (2012-2018) s'est traduite par la publication de six évaluations couvrant l'ensemble des écosystèmes français ainsi que par plusieurs évaluations ciblées sur des services écosystémiques particuliers (pollinisation des cultures, séquestration in situ du carbone, etc.). Ces évaluations permettent de disposer d'un bilan d'ensemble des connaissances disponibles. Elles rassemblent des éléments pour éclairer les décisions, mais témoignent aussi de nombreux besoins de connaissances, de données et d'études. Son déroulement est précisé dans un rapport intermédiaire (CGDD, 2016).

Suite à cette première phase, l'EFESE démarre, en 2019, une deuxième phase dont le caractère opérationnel et stratégique sera renforcé, afin de développer les outils d'évaluation nécessaires pour accompagner la transition écologique de la société française et faciliter le passage du constat à l'action. »

Le programme EFESE « s'écarte résolument de l'idée de calculer une « valeur économique totale » d'un écosystème pour distinguer et restituer fidèlement un ensemble de valeurs utilitaires, patrimoniales et écologiques des écosystèmes français et leur biodiversité. »

Source : Rapport de première phase du projet EFESE, « Du constat à l'action », 2022.

⁸ LEVREL Harold, « *La valeur de l'inaction et l'inaction de la valeur : quels indicateurs économiques pour travailler sur l'érosion de la biodiversité ?* », « Indisciplines », 2013, p. 241-259.

⁹ Levrel et al. 2012, [Natures, sciences, sociétés. 2012](#).

1.2.2. La dégradation de la biodiversité comporte une perte de valeur patrimoniale et culturelle

La biodiversité comporte une dimension patrimoniale et culturelle, à l'origine des premières politiques de conservation de la biodiversité. La préservation de sites et/ou d'espèces remarquables constitue une politique commune aux niveaux mondial (programmes de l'Unesco) et national (sites classées, protection des espèces menacées) en raison de la valeur patrimoniale qui leur est reconnue. En outre, les modalités d'interaction avec la nature contribuent aux pratiques culturelles : certains espaces ou espèces naturels sont intégrés dans les imaginaires collectifs (le loup, l'ours, le dauphin) et les savoirs et pratiques traditionnels peuvent être fondés sur la nature.

Par définition, la valeur patrimoniale de la biodiversité est difficile à estimer du point de vue économique. De ce fait, la majorité des études visant à estimer la valeur patrimoniale de la biodiversité s'appuie sur les préférences des ménages au travers de sondages d'opinion, d'études des préférences révélées, ou encore sur la méthode des coûts de déplacement, qui consiste à estimer la dépense engagée pour profiter d'un service écosystémique patrimonial (cf. encadré 3). De telles approches sont sujettes à de nombreux biais, et la mission n'a pas recensé d'évaluation économique des services écosystémiques patrimoniaux en France.

Cette approche patrimoniale est à l'origine des premières politiques de préservation (directive dite habitats de l'Union européenne (92/43/CE), premières lois environnementales en France dans les années 1970). La liste des espèces et habitats d'intérêt communautaire identifie, au niveau européen, les espèces et habitats à préserver prioritairement en raison de leur dimension patrimoniale. **Les conclusions de l'EFESE au sujet de ces espèces et habitats sur la période récente concluent à un état de préservation favorable limité à 20 % des espaces et 28 % des espèces¹⁰ :** « *en zone montagneuse, les enjeux de conservation des habitats concernent par exemple certaines zones humides, en particulier des tourbières, détruites, fragmentées et polluées par l'urbanisation et les infrastructures, certaines formations herbacées sèches en cours d'embroussaillage suite à la déprise agricole, ou des prés-bois à Mélèzes ou Pins Cembro dépendant de pratiques traditionnelles. En forêt, en dépit d'un état globalement moins dégradé des habitats, l'état de conservation de certains d'entre eux, essentiellement ceux liés aux milieux aquatiques (forêts alluviales, tourbières, etc.), demeure défavorable. Pour les habitats et espèces marins, on relève une forte proportion d'habitats et d'espèces dont l'état de conservation demeure inconnu à ce jour* ».

¹⁰ [Rapport de première phase du projet EFESSE, « Du constat à l'action », 2022.](#)

Annexe VI

L'EFESE recense également les résultats par rapport aux objectifs complémentaires internationaux et nationaux de conservation du patrimoine naturel :

- ◆ parmi les six biens français du patrimoine mondial ou mixte de l'Unesco, la moitié est jugée en état de bonne conservation alors que les trois sites de la Réunion ont « été récemment dégradés à un niveau de préoccupation élevée » ;
- ◆ parmi les espèces de la liste rouge nationale des espèces : « 14 % des mammifères, 24 % des reptiles, 23 % des amphibiens et 32 % des oiseaux nicheurs sont menacés de disparition du territoire. Tout comme 19 % des poissons d'eau douce et 28 % des crustacés d'eau douce. Pour la flore, 15 % des espèces d'orchidées sont menacées. En outre-mer, plus d'un tiers des espèces d'oiseaux de La Réunion sont menacées ou ont déjà disparu de l'île, et un tiers des oiseaux nicheurs en Guadeloupe. Les trois reptiles terrestres de La Réunion sont menacés, ainsi que 14 % des papillons de jour, 21 % des libellules et demoiselles et 33 % des poissons d'eau douce de l'île. Concernant la flore réunionnaise, 30 % des plantes vasculaires indigènes sont menacées »¹¹.

Ces dégradations sont à la fois des dégradations de la biodiversité ordinaire, qui impliquent des pertes de valeur économique, mais également une dégradation du patrimoine, dont l'estimation en valeur monétaire est difficile.

1.2.3. Les biens et services tirés de la nature contribuent indirectement à plus de 50 % de la production mondiale et sont estimés contribuer directement à 80 Md€ de valeur ajoutée annuelle et 1,6 M d'emplois au plan national

Parmi les apports de la biodiversité, figurent ses apports économiques, traduction monétaire et économique des services écosystémiques rendus par la nature. La valeur économique des services écosystémiques rendus par la biodiversité a fait l'objet d'estimations aux niveaux national, européen et international. L'estimation de la valeur économique de ces services consiste du point de vue économique à mesurer les externalités positives engendrées par la biodiversité. L'objectif d'une telle mesure est notamment de permettre aux acteurs économiques (ménages, entreprises, État) d'intégrer dans leurs choix la biodiversité, en internalisant ses apports économiques. Or, comme cela est précisé dans l'annexe V, il n'existe pas encore d'indicateurs communément acceptés englobant l'état et la valeur de la biodiversité, par exemple sur un hectare.

Au plan européen, la dernière stratégie pour la biodiversité de la Commission européenne (stratégie de l'Union pour 2030) comprend une estimation des services écosystémiques rendus par la biodiversité d'un point de vue économique. La Commission européenne rappelle les résultats suivants¹² :

- ◆ au niveau mondial :
 - 40 000 Md€, soit environ 50 % du PIB mondial dépend de la nature et des services écosystémiques¹³ ;
 - les secteurs de la chimie, du tourisme, de l'immobilier, de l'extraction, de la logistique et des transports, et « *retail, consumer goods and lifestyle* », dépendent à plus de 50 % de la nature ;
 - plus de 75 % des produits alimentaires au niveau mondial dépend des pollinisateurs¹⁴ ;

¹¹ [Bilan de l'UICN de l'état de conservation des espèces classées sur Liste rouge.](#)

¹² Commission européenne, *Factsheets : Business case for biodiversity*, 2020.

¹³ Forum économique mondial (2020), *Nature Risk Rising: Why the Crisis Engulfing Nature Matters for Business and the Economy*, le PIB mondial étant estimé à un peu plus de 80 000 Md\$ en 2019.

¹⁴ IPBES (2019), *Résumé à l'intention des décideurs*, point A1, p. 3.

- ◆ au plan européen : les bénéfices économiques du seul programme *Natura 2000* sont estimés entre 200 et 300 Md€/an.

En 2016, le rapport Delannoy estime que « en tenant compte des dépendances indirects tout au long des cycles de vie des produits, ce sont près de 80 % des emplois français qui sont concernés par la biodiversité et qui subiraient les impacts d'une dégradation irréversible des écosystèmes ». En outre, selon la Banque de France¹⁵ **42 % du portefeuille de titres détenus par les institutions financières françaises** est émis par des entreprises qui seraient fortement ou très fortement dépendantes d'au moins un service écosystémique.

À un niveau plus granulaire, les activités directement tirées de la nature représentent entre 80 et 275 Md€ de valeur ajoutée annuelle. Au niveau national, le programme EFESE conclut à une valeur de 80 Md€ et plus d'1,5 M d'emplois les activités dont la nature est le support direct (notamment l'agriculture, pêche, tourisme, filière bois). Ces estimations ne comprennent pas les produits et valeurs indirectement liés à la biodiversité tels que les emplois du tourisme ou l'ensemble des emplois indirects générés par ces activités. En outre, à l'estimation de la valeur des services marchands doit être ajoutée l'estimation des valeurs des services non-marchand. L'EFESE estime par exemple « *le consentement à payer total des Français pour se rendre en forêt à près de 10 Md€/an* »¹⁶. Le champ des loisirs dont la valeur non marchande est à inclure (sports en nature, chasse et pêche de loisir) doit aussi être pris en compte. Le rapport Delannoy (2016) aboutit à des résultats plus importants : 1,6 M d'emplois soit 10 % de l'emploi total sont estimés comme dépendant de la biodiversité, et 275 Md€/an de chiffre d'affaires dont 82 Md€ de chiffre d'affaires à l'export seraient liés à la biodiversité. Les dépenses visant à la création ou au maintien de la biodiversité représentent 2,5 Md€ et 35 000 emplois.

Le Trésor a également proposé une synthèse des « évaluations économiques des services rendus par la biodiversité » ainsi qu'une estimation des services écosystémiques rendus en France. À partir de la base de données Encore¹⁷ et de données de l'Insee, la direction générale du Trésor a estimé la dépendance économique de 167 secteurs à 21 services écosystémiques. **Le résultat est que « 44 % de la valeur ajoutée brute apparaît comme « fortement » ou « très fortement » dépendante du capital naturel »**¹⁸.

Par ailleurs, la valeur des services naturels est d'autant plus importante qu'une partie d'entre eux ne peut être remplacée ou compensée. L'EFESE identifie notamment les services rendus en matière de carbone (cf. tableau 3), mais peuvent être également inclus les services à la production agricole (plus de 50 % de la production agricole est imputable aux services rendus par la nature) ainsi que les services de prévention des catastrophes naturelles (crues, écoulements, sécheresse).

1.2.4. La biodiversité est une ressource de régulation des phénomènes naturels et joue notamment un rôle significatif d'atténuation du réchauffement climatique

Les services de régulation de la biodiversité sont les services rendus qui permettent d'atténuer les phénomènes naturels dangereux ou de catalyser les phénomènes vertueux. À titre d'exemple, la captation de CO₂, la prévention des crues et des inondations, la pollinisation sont autant de services écosystémiques de régulation rendus par la biodiversité.

¹⁵ [Bulletin Eco n°237, 2021.](#)

¹⁶ [Rapport de première phase, 2022.](#)

¹⁷ [Exploring natural capital opportunities, risks and exposure \(Encore\).](#) La base de données Encore a été développée par la *Natural capital finance alliance*, en partenariat avec la Suisse et la fondation MAVIA. Elle recense des mesures de risques et d'impacts en lien avec la biodiversité en fonction des secteurs.

¹⁸ [Trésor Eco N°294, 2021.](#)

Les services de régulation rendus par la biodiversité ont la valeur la plus importante, mais également la plus difficile à estimer précisément. La méta-analyse de l'ensemble des observations existantes réalisée par la DG Trésor en 2021 indique ainsi que « *par rapport aux services d'approvisionnement en matière première, les services de régulation tels que la modération des événements extrêmes, la pollinisation ou la prévention de l'érosion, ont, toutes choses égales par ailleurs, une valeur supérieure, mais qui est rarement internalisée dans les prix de marché* »¹⁹.

Il n'existe cependant pas de mesure globale des services de régulation rendus par la biodiversité mais que des exemples de mesures pour certains écosystème ou services rendus précis. À l'image des autres services écosystémiques rendus, la mesure des services de régulation est incomplète : elle est possible dans le cas où des outils de mesures sont disponibles (cas du CO₂) ou que dès lors que le service écosystémique rendu est clairement identifié (cas du service de pollinisation).

Le principe des services de régulation implique que la biodiversité peut être utilisée comme un outil pour répondre au changement climatique au travers de « solutions fondées sur la nature ». Il en va notamment ainsi des initiatives en matière de développement des forêts afin de capter du CO₂ et plus généralement de l'ensemble des puits de carbone naturels (coraux, forêts, fonds marins). En 2018, la convention pour la diversité biologique a rappelé les différentes modalités de contribution de la biodiversité à l'adaptation au changement climatique (cf. tableau 3).

Le stockage de CO₂ est le premier service régulateur rendu par la biodiversité en France (7 Md€ selon le programme EFESE) comme au niveau mondial. Le CGDD estime qu'au niveau mondial les stocks de carbone représentent trois fois la quantité de carbone dans l'atmosphère, qui pourrait être 50 % plus élevées en l'absence du CO₂ absorbé par les océans. En France, « *la quantité de carbone susceptible d'être réémise dans l'atmosphère à la suite d'une forte destabilisation du fonctionnement des écosystèmes terrestres pourrait représenter plus de 30 Md de tonnes de CO₂, soit plus de 60 fois les émissions françaises de 2015* ». L'OCDE indique pour sa part²⁰ que les plantes et sols absorbent 9,5 Md/tonnes de CO₂ chaque année (soit 25 % des émissions totales, estimées à 38 milliards de tonnes en 2019²¹).

Enfin, la biodiversité joue un rôle de limitation des catastrophes naturelles (inondations, crues, incendies) dont la valeur est difficilement estimable. S'agissant de l'accompagnement du changement climatique, le GIEC classe notamment l'investissement dans les services écosystémiques comme un investissement « quasi sans regret ». Le tableau 2 recense des exemples de valeur économique estimée des avantages des écosystèmes pour l'atténuation du changement climatique.

Tableau 2 : Exemples de coûts d'atténuation couverts par les écosystèmes

Ecosystème	Aléa	Coûts d'atténuation couverts par l'écosystème
Coraux (monde et caraïbes)	Côtier	189 000 \$/ha/an (jusqu'à 2,2 Md\$/an pour les seules Caraïbes)
Zones humides littorales américaines	Risque d'ouragan, de tempête	8 240 \$/ha/an
Ecosystèmes littoraux espagnols	Perturbation tempêtes	77 420 €/ha/an
Forêts de montagne suisses	Avalanches, chutes de pierres	1 500 \$/ha/an

Source : [Conseil de l'Europe, 2013](#).

¹⁹ Trésor Eco N°294, 2021.

²⁰ OCDE, [Biodiversity : Finance and the economic and business case for action](#), 2019.

²¹ Chiffres clefs du climat (France, Europe et monde), édition 2022. Le chiffre donné ne comprend pas les émissions issues de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie.

Annexe VI

Tableau 3 : Rôle des services écosystémiques dans l'atténuation du changement climatique

Risque/effet du changement climatique	Type d'écosystème	Options pour les mesures d'adaptation aux changements climatiques ou de réduction des risques de catastrophe naturelle fondées sur les écosystèmes	Résultat
Sécheresse Érosion du sol Précipitations imprévisibles	Montagnes et forêts	Gestion durable des zones humides de montagne	Meilleure régulation de l'eau Prévention de l'érosion Capacité accrue de stockage de l'eau
		Restauration des forêts et des pâturages	
		Restauration des pâturages au moyen d'espèces indigènes ayant des racines profondes	
Précipitations imprévisibles Inondations Sécheresse	Eaux intérieures	Conservation des zones humides et des tourbières	Capacité accrue de stockage de l'eau Réduction des risques d'inondation Meilleur approvisionnement en eau
		Restauration des bassins versants	
		Bonne gestion des ressources hydriques et restauration des écosystèmes transfrontières	
Précipitations imprévisibles Augmentation des températures Changements dans les saisons Sécheresse	Agriculture et terres arides	Restauration des écosystèmes et agroforesterie	Capacité accrue de stockage de l'eau Adaptation à des températures plus élevées Adaptation aux changements dans les saisons Meilleur approvisionnement en eau
		Cultures intercalaires d'espèces adaptées	
		Emploi des arbres pour s'adapter aux saisons sèches en évolution	
		Gestion durable de l'élevage et restauration des pâturages	
Chaleur extrême Augmentation des températures Inondations Précipitations imprévisibles	Urbain	Corridors verts d'aération dans les villes	Limitation des canicules Adaptation à des températures plus élevées Réduction des risques d'inondation Meilleure régulation de l'eau
		Gestion des eaux pluviales au moyen d'espaces verts	
		Restauration des fleuves dans les zones urbaines	
		Façades en verdure pour les bâtiments	
Ondes de tempête Cyclones Elévation du niveau de la mer Salinisation Augmentation des températures Acidification des océans	Marin et côtier	Restauration des mangroves et protection du littoral	Réduction des risques de tempête et de cyclone Réduction des risques d'inondation Meilleure qualité de l'eau Adaptation à des températures plus élevées
		Réalignement de la côte	
		Pêche durable et réhabilitation des mangroves	
		Restauration des récifs coralliens	

Source : Convention pour la diversité biologique, 2018.

2. Les coûts de l'inaction ne peuvent qu'être approchés pour certaines actions de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030

2.1. Les approches théoriques comme appliquées offrent des indices sur l'ampleur des coûts de l'inaction en matière de biodiversité

La biodiversité produisant d'importantes ressources culturelles, économiques et écologiques, l'inaction pour la préserver peut engendrer des coûts significatifs, et supérieurs à ceux de l'action en faveur de la préservation de la biodiversité. Le coût de l'inaction peut être défini comme « *les dommages environnementaux se produisant en l'absence de nouvelles politiques publiques ou de changements des politiques publiques à l'œuvre. L'inaction fait référence non seulement à l'absence de politique publique, mais aussi à l'échec à corriger les politiques dommageables. Les coûts de l'inaction peuvent être supérieurs aux seuls coûts des dégâts environnementaux, si la même inaction crée également des troubles sociaux et économiques* »²².

L'estimation des coûts de l'inaction en matière de biodiversité demeure cependant moins avancée que celle de l'inaction en matière de réchauffement climatique, pour lequel de nombreuses études, notamment à la suite du rapport Stern de 2004, ont documenté les coûts de l'inaction, suivant différentes trajectoires d'émissions de CO₂.

En lien avec la difficile évaluation des services rendus, la majorité des études de coûts de l'inaction en termes de biodiversité semble en minimiser les coûts. Ainsi, selon Levré et al. (2013), l'ensemble des évaluations doit être considéré comme aboutissant à des résultats modérant l'impact économique de la biodiversité, la majorité des méthodologies conduisant à agréger des données parcellaires, sans prise en compte des interactions entre les écosystèmes. L'impact de ce type de données sur les acteurs, publics y compris, peut-être de minimiser les risques et les impacts liés à la biodiversité, et dès lors, servir l'objectif inverse de celui poursuivi.

La perte de valeur économique totale liée à l'inaction a été estimée au niveau mondial en 2008 (Braat, ten Brink et al.) à 14 000 Md€ entre 2005 et 2050, soit 7 % du PIB mondial à cette date. Cette étude de 2008 avait pour objectif d'être l'équivalent du rapport Stern, s'agissant de l'estimation des coûts de l'inaction en matière de biodiversité. Les principaux constats, au niveau global, sont fondés sur les hypothèses suivantes : une croissance de la population à 9,1 Md en 2050, une croissance économique mondiale de 2,8 %, l'extension des terrains agricoles, la surexploitation des ressources halieutiques, la disparition de 1,3 Md/ha de sols naturels au profit de l'artificialisation. En outre, le rapport estime à plusieurs milliers de milliards supplémentaires la dégradation des écosystèmes marins et côtiers chaque année. Enfin, les conséquences sociales de ces évolutions, en particulier dans les pays en développement, ne sont pas prises en compte et pourraient nourrir davantage de dégradations.

Les hypothèses originales retenues en 2008 peuvent cependant sembler conservatrices aujourd'hui au regard (1) de l'incomplétude des données utilisées, (2) de la moindre prise en compte des interactions entre écosystèmes et avec d'autres enjeux, en particulier celui du réchauffement climatique à cette date. Surtout, la méthode retenue comprend d'importantes fragilités méthodologiques : elle ne s'appuie que sur douze références bibliographiques qui ont ensuite été utilisées pour proposer des estimations pour les 23 services écosystémiques retenus. Ces estimations ont ensuite été généralisées à l'ensemble de la biosphère.

²² Braat, ten Brink et al., 2008.

Les coûts de l'inaction passée, au niveau européen, sont d'ores et déjà estimés à un niveau entre 1 et 4,5 fois le PIB de la France. Au niveau européen, la Commission européenne estime que le monde a perdu entre 3 500 et 18 500 Md€ de services écosystémiques entre 1997 et 2011²³. Ces pertes se cumulent avec les coûts liés à la dégradation des sols (de 5 500 Md€ à 10 500 Md€/an).

L'initiative « Economie des systèmes et de la biodiversité » (TEEB)²⁴, lancée lors du G7 en 2008, et supposée aboutir à des estimations globales des coûts de l'inaction, a choisi finalement d'y renoncer en raison des imprécisions méthodologiques auxquelles ils aboutissaient : « *le rapport intermédiaire du TEEB, publié en 2008, avait offert des estimations initiales des impacts économiques de la biodiversité à une échelle globale. Bien qu'une telle estimation à grande échelle puisse aider à souligner l'importance économique du capital naturel, estimer les coûts des pertes de biodiversité à l'échelle globale demeure un exercice controversé et complexe, les résultats devant être utilisés avec précaution. Au lieu de rechercher de tels « chiffres clés », et peut-être plus utilement, le rapport du TEEB cherche à offrir de nombreuses études de cas des impacts économiques des pertes de la biodiversité, et des opportunités économiques* » qui en découlent.

De fait, la mission n'a relevé que trois exercices partiels d'actualisation des estimations de la première étude au plan mondial : une étude de WWF²⁵, une de l'OCDE, réalisé dans le cadre du sommet du G7 de Biarritz en France en 2018²⁶ ainsi que les travaux de l'*US national climate assessment* exclusivement dans le domaine des incendies.

L'étude de l'OCDE rappelle qu'à « l'échelle mondiale, entre 1997 et 2011, la valeur des services écosystémiques perdus pour cause de variations du couvert terrestre est estimée entre 4 000 et 20 000 MD\$/an, et celle des pertes de services imputables à la dégradation des terres entre 6 000 et 11 000 MD\$/an ». À l'inverse, la poursuite de la déforestation et de la dégradation des espaces forestiers correspondent à plus de 12 % des émissions de CO₂, et les dégradations des mangroves et marais couteraient entre 6 et 42 Md\$ chaque année. Plus récemment, l'OCDE a estimé à 2 700 Md\$ par an les pertes liées à la dégradation de la biodiversité si rien n'est fait d'ici 2030²⁷.

WWF²⁸ a construit dans une étude de 2020 plusieurs scénarii de coûts de l'inaction d'ici à 2050. Les *scénarii* retenus sont à considérer comme très en deçà de la réalité des risques car ils ne s'appuient que sur six types d'écosystèmes et ignorent les potentiels points de bascules (étapes au-delà desquelles les écosystèmes se dégradent rapidement et de façon irréversibles). L'étude conduit à la conclusion que, dans un scénario *Business as usual*, la réduction des services rendus par les six écosystèmes considérés conduisent à une perte annuelle de 0,67 % du PIB mondial, soit 500 Md\$/an et 10 000 Md\$ sur la période 2010-2050. En outre, l'absence d'actions complémentaires conduit à augmenter le prix du bois (+8 %), du coton (+6 %), des graines oléagineuses (+4 %) et des fruits et légumes (+3 %), le secteur agricole étant le plus touché par la dégradation des écosystèmes.

²³ Commission Européenne, *Factsheet : Business Case for biodiversity, 2020.*

²⁴ « *The economics of ecosystems and biodiversity* » (TEEB) étude dirigée par Pavan Sukhdev de 2007 à 2011.

²⁵ https://www.wwf.org.uk/sites/default/files/2020-02/GlobalFutures_SummaryReport.pdf.

²⁶ [Financer la biodiversité, agir pour l'économie et les entreprises, 2019.](#)

²⁷ *Meeting to Support Progress on the Multilateral Development Bank Joint Statement on Nature, People, and Planet Synthesis of Relevant Work and Priorities Ahead This discussion paper is intended to inform the Meeting to Support Progress on the Joint Statement on Nature, People, and Planet, to be held October 18, 2022.*

²⁸ [Global futures : assessing the global economic impacts of environmental change to support policy-making.](#) WWF, 2020.

Aux États-Unis, le « *Fourth national climate assessment* » de 2018 estime également les coûts d'une partie de l'inaction. Ces principales conclusions sont les suivantes : alors que les dépenses de l'État ont triplé pour la lutte contre les incendies entre 2000 et 2016, les surfaces terrestres brûlées annuellement risquent d'augmenter de deux à six d'ici 2050 ; d'ici 2100, en l'absence d'actions contre le réchauffement climatique, les coûts associés aux pertes de récifs coralliens seraient de plus de 140 Md\$.

Au niveau français, dans un article de 2012, Harold Levrel²⁹ et ses coauteurs rappellent les principes théoriques et les principaux résultats de l'estimation des coûts de l'inaction. Les estimations de 2008 y sont rappelées.

En 2021, les services du Trésor britannique ont résumé les enjeux des rapports entre action et inaction pour l'action favorable à la biodiversité et abouti à plusieurs constats (cf. encadré 4)³⁰, centrée sur l'apport de l'action pour les seules aires protégées et zones forestières et la préservation de la biodiversité terrestre :

- ◆ il est deux fois plus cher de retarder l'action plutôt que d'agir immédiatement ;
- ◆ il est possible de réduire significativement le nombre d'espèces endémiques en voie d'extinction rapidement. Sans action, autant d'espèces disparaîtraient en trente ans que sur la période 850-1850 ;
- ◆ si l'action est reportée à trop long terme, il devient impossible d'agir et de revenir à l'avenir au niveau déjà dégradé dans lequel se trouve la biodiversité aujourd'hui ;
- ◆ si l'action est reportée à trop long terme, la part des biens alimentaires dans les dépenses des ménages augmentera entre 2021 et 2050.

Encadré 4 : Principaux résultats des coûts économiques de l'inaction selon le Trésor britannique

Le rapport du Trésor britannique s'appuie sur la comparaison de deux scénarios. Un scénario d'action immédiat visant à améliorer la préservation de la biodiversité et un scénario d'action retardé ou d'inaction, qui repose sur l'hypothèse d'un maintien du niveau d'action actuel d'ici à 2050 :

- le coût de l'action au niveau global actuel est estimé à 7 000 Md\$ (coût total). Si l'action doit être décalée dans le temps (d'ici à 2050), le coût total est estimé à 15 000 Md\$, et donc double ;
- les prix du foncier augmenteront plus brutalement dans le cas d'une action retardée ;
- dans un scénario d'action retardée, 3 % de la forêt primaire mondiale est perdue d'ici à 2050, ainsi que 4 et 5 % des terrains agricoles et dédiés au pâturage. La mission note qu'un tel scénario semble en cours de réalisation³¹ ;
- les coûts des produits alimentaires sont supérieurs de 8 % dans le cas d'un scénario d'action retardée. Ces coûts supplémentaires sont liés à l'artificialisation des sols et à des incitations défavorables. Le rapport des incitations entre un scénario d'action immédiat et un scénario d'action retardé est de 1 à 4 ;
- dans un scénario d'action immédiate, la part de la nourriture dans la consommation des ménages passe de 4 à 3 %, et de 4 à 4,4 % sinon ;
- concernant les espèces menacées, le scénario d'une action immédiate ambitieuse d'ici 2050 permettrait de réduire le nombre d'extinctions de 25 % par rapport à un scénario d'action.

Atteindre sans agir immédiatement un niveau satisfaisant pour la biodiversité n'est en outre « probablement pas un objectif atteignable ». Cela nécessiterait par exemple une extension des zones forestières de plus de 490 Mha dans le monde, un espace de la taille de l'Amazonie, en vingt ans.

Source : The urgency of biodiversity action, Final report of her Majesty's Treasury, Février 2021.

²⁹ <https://www.nss-journal.org/articles/nss/pdf/2012/01/nss120003.pdf>.

³⁰ The urgency of biodiversity action, Report prepared for her majesty's treasury, Février 2021.

³¹ Voir par exemple, [le suivi des espaces forestiers par la FAO](#), disponible sur leur site internet.

2.2. Dès lors qu'il peut être approché, le rapport coûts/bénéfices des politiques de biodiversité est favorable à l'action

Il n'existe pas et ne peut exister de chiffrage global coûts/avantages des mesures de la stratégie nationale pour la biodiversité. Les différents éléments présentés dans cette sous-partie sont de fait des indications à valeur d'exemple et non des analyses coûts bénéficiés précis.

Selon les enquêtes existantes, l'effet multiplicateur estimé des actions favorables à la biodiversité est significativement supérieur à 1. Le rapport Delannoy estime que « *chaque euro dépensé pour la protection de la biodiversité génère 2,64 € de production et 1,31 € de valeur ajoutée. Un million d'euros de ces dépenses engendre en moyenne 19 emplois non délocalisable* ». En outre, le rapport estime que « *l'ensemble des dépenses en matière de biodiversité ont un multiplicateur parmi les plus élevés* » (top 25 % en termes d'emploi, 45 % en termes de valeur ajoutée).

Sur certains champs de politiques publiques, les estimations existantes concluent à un effet très significatif :

- ◆ la Commission européenne, dans son étude d'impact accompagnant la proposition de règlement en matière de restauration écologique de juin 2022, estime entre 8 et 38 l'effet multiplicateur d'1 euro investi dans la biodiversité ;
- ◆ en 2002, Balmford et ses co-auteurs³² estimaient à 100 pour 1 le rapport avantages/coûts de la mise en œuvre d'un programme global pour la préservation de la nature ;
- ◆ le rapport de l'OCDE consacré aux politiques de biodiversité (2019) indique que relever le Défi de Bonn, consistant à restaurer 46 % des forêts dégradés, engendrerait entre 7 et 30\$ par dollar dépensé.

2.2.1. Appliquée à la SNB, l'approche coûts/bénéfices permet, pour certains exemples, de distinguer un avantage net à agir

2.2.1.1. Les coûts en matière d'aires protégées et de restauration peuvent être comparés aux bénéficiés à en tirer, l'avantage économique étant estimé à au moins deux fois leurs coûts par les rapports existants

À moyen terme, l'atteinte des objectifs en matière d'aires protégées présente des avantages économiques supérieurs aux coûts à consentir. La mise en œuvre de la Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), au service de laquelle sont prévues plusieurs actions de la SNB est l'ambition la plus coûteuse en termes de biodiversité (coûts estimés à 600 M€/an par la mission IGF-CGEDD consacrée à l'évaluation des moyens des aires protégées, dont environ 240 M€ pour l'État et ses opérateurs au regard des moyens actuellement mis en œuvre pour atteindre les objectifs de la SNAP, cf. annexe IV).

³² *Economic reasons for conserving wild nature (2002)* ; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), (2019), *Biodiversity: Finance and the Economic and Business Case for Action*.

Au niveau international, le rapport Waldron (2020)³³ a estimé l'apport économique du placement sous protection de 30 % des surfaces. Au niveau mondial, le rapport estime les bénéfices économiques de la préservation des espaces, degré minimum de protection, entre 64 Md\$/an et 454 Md\$/an en 2050. La protection de 30 % des espaces forestiers et de mangroves permettrait à elle seule de générer 170 à 534 Md\$/an. **Parmi les secteurs économiques concernés par l'extension des aires protégées le rapport Waldron estime que les secteurs forestier et agricole seraient bénéficiaires nets, seul le secteur de la pêche perdant en valeur économique.** Le rapport bénéfices/coûts du placement sous protection d'au moins 30 % de la surface terrestre est estimé à 5 pour 1 par le rapport. Une étude de Vertigo Lab³⁴ de 2015, estime l'effet multiplicateur d'1 € versé en faveur de la biodiversité à 2,5. Enfin, la Ligue de protection des oiseaux estime qu'1 € dépensé par la ligue en faveur des espaces protégés rapporte 20 € de services écosystémiques.

Enfin, en matière de restauration, selon la Commission européenne, « les avantages pour la santé, la résilience économique et les loisirs liés à la restauration des tourbières, des marais, des forêts, des landes et des fourrés, des prairies, des rivières, des lacs et des zones humides côtières, sont estimés à plus de 1 800 Md€, pour un coût d'environ 150 Md€ ».

L'étude d'impact de la Commission européenne relative à la mise en œuvre du règlement restauration, publié en juin 2022, propose une étude des coûts et bénéfices liés à la mise en œuvre de la restauration (cf. tableau 4). En France, les bénéfices sont estimés comme sept fois supérieurs aux coûts à hauteur de 14 Md€ par an.

Tableau 4 : exemples tirés de l'analyse coûts-bénéfices de la Commission européenne dans le cadre de la directive restauration

État	Coûts		Bénéfices	
	Valeur absolue (en M€)	Part du PIB	Valeur absolue (En M€)	Part du PIB
France	2 060	0,09 %	14 618	0,63 %
Allemagne	190	0,01 %	2 595	0,08 %
Italie	134	0,02 %	2 424	0,15 %
Pologne	656	0,01 %	5 981	1,14 %
Espagne	1 451	0,13 %	7 939	0,71 %

Source : Etude d'impact de la Commission européenne dans le cadre règlement restauration.

Ces estimations englobantes sont confirmées par des études portant sur des écosystèmes individuels qui montrent les résultats des politiques déjà mis en œuvre. Les évaluations des aires marines protégées montrent que les aires marines de protection forte ou à proximité d'une aire de protection forte présentent une biomasse et une abondance d'espèces plus élevées. En outre, les aires modérément protégées ne sont efficaces que si elles sont situées à proximité d'une aire de protection forte³⁵

³³ Le rapport Waldron est réputé être le plus complet et le plus précis à ce jour sur l'estimation des services écosystémiques au plan international. Plus de cent scientifiques y ont contribué.

³⁴ Vertigo Lab, Fondation P&G pour la protection du littoral, Bénéfices patrimoniaux de la protection mise en place par le Conservatoire du littoral, Thomas Binet et al., juin 2015.

³⁵ « Marine partially protected areas: drivers of ecological effectiveness ». Mirta Zupan, Eliza Fragkopoulou, Joachim Claudet, Karim Erzini, Bárbara Horta e Costa, and Emanuel J Gonçalves. *Frontiers in Ecology and the Environment*, résumé [sur le site du CNRS](#).

2.2.1.2. Les coûts de l'inaction en matière d'artificialisation sont d'autant plus élevés que les coûts de la désartificialisation sont très supérieurs aux coûts de la préservation

L'objectif de zéro artificialisation nette constitue un des objectifs les plus structurants en matière de préservation du vivant.

L'artificialisation pèse sur le niveau de services écosystémiques rendus par les sols. Par exemple, d'après l'expertise scientifique collective Inra-Iffstar de 2018, l'artificialisation se ferait à 70 % sur des terres de bonne qualité agronomique. De 2000 à 2006, 0,26 % de la capacité productive agricole totale aurait ainsi été perdue.

Aujourd'hui, la dynamique d'artificialisation n'internalise pas la valeur socio-économique produite par les sols non artificialisés (cf. tableau 5). Par exemple, la valeur socio-économique d'une prairie ordinaire est estimée à 1 000 €/ha/an³⁶. De nombreux impacts de l'artificialisation ne sont pas pris en compte par les acteurs concernés, notamment les pertes de fonctions productives des sols et de biodiversité, et l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre, des risques de pollutions ou d'inondations et des dépenses d'équipement.

Tableau 5 : Valeur socioéconomique des sols non artificialisés

Services rendus par les sols	Valeur €/ha/an
Valeur socio-économique de la séquestration du carbone des sols	540 €
Valeur socio-économique des services écosystémiques d'une prairie ordinaire (séquestration de carbone, épuration de l'eau, régulation des crues, activités de loisir/paysage, chasse)	600 à 4 600 €
Valeur socio-économique des services écosystémiques d'une zone humide (purification de l'eau, érosion/crue, production agricole et conchyliculture, chasse, paysage, éducation, valeur de non-usage)	2 400 à 4 400 €

Source : Comité pour l'économie verte, 2019.

En outre, il est significativement plus coûteux d'artificialiser puis de restaurer les sols plutôt que d'en augmenter la protection ou d'en assurer la préservation (tableau 6).

Dans son rapport de 2019 sur la préservation des sols et la lutte contre l'artificialisation, France Stratégie montre que les coûts de la prévention et de la préservation sont très significativement inférieurs à ceux de la restauration. Les coûts de restauration à l'hectare sont de 65 000 € pour déconstruire et dépolluer et jusqu'à 270 000 € pour la désimperméabilisation.

Ainsi, les unités de compensation (cf. infra) du site naturel de compensation de la plaine de la Crau ont un coût de maintenance évalué à 45 000 €/ha pour trente ans d'entretien, soit 1 500 €/ha/an. En revanche, les coûts par hectare des opérations de déconstruction, de dépollution et de désimperméabilisation sont tous estimés supérieur à 50 000 €/ha par *France stratégie*.

Par comparaison, le coût d'une opération de désimperméabilisation sur un hectare représente ainsi 5 400 ans d'entretien d'un hectare de forêt placée en protection forte (cf. tableau 7).

³⁶ [Rapport des parlementaires Loisier et Petel, pour le comité sur l'économie verte, 2019.](#)

Tableau 6 : Coûts de la restauration et de renaturation selon les opérations

Coûts de la restauration (estimation max.)
65 000 €/ha (déconstruction)
65 000 €/ha (dépollution)
270 000 €/ha (désimperméabilisation)
55 000 €/ha (technosols)
10 M€/décharge littorale (plan de résorption des décharges littorales à risque de submersion)

Source : Mission d'après le rapport Loisier et Petel (CEV, 2019), le rapport IGF-CGEDD « moyens des aires protégées » (2022), et le rapport de France stratégie relatif à la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette (2019).

Tableau 7 : Coûts de la préservation selon les opérations

Coût de la gestion/préservation selon le milieu
1 500 € ha/an (site de la Crau)
43 € h/an (coûts de gestion maximums liés à la protection) (milieu marin)
50 € h/an (coûts de gestion maximums liés à la protection forte) (milieu forestier)
2600 h/an (coûts de gestion maximums liés à la protection forte) (mangroves)
75 €/h/an (coûts de gestion maximums liés à la protection forte) (montagnes)

Source : Mission d'après le rapport Loisier et Petel (CEV, 2019), le rapport IGF-CGEDD « moyens des aires protégées » (2022), et le rapport de France stratégie relatif à la mise en œuvre de l'objectif de zéro artificialisation nette (2019).

Les services écosystémiques produits par les sols ne pourront cependant pas être préservés entièrement à l'échelle globale, à moins d'un effort significatif qui pèserait sur la croissance économique. Kubiszewski et al. (2017) proposent un premier travail en la matière en projetant l'évolution de la valeur globale des services écosystémiques selon quatre scénarios socio-économiques, en faisant principalement varier l'usage des sols. Ils montrent que seuls des scénarios de réformes ambitieux (très forte limitation de l'artificialisation) permettraient de maintenir ou d'augmenter la valeur globale des services écosystémiques, au prix toutefois d'une croissance du PIB inférieure à un scénario tendanciel.

2.2.1.3. L'action de lutte contre les espèces exotiques envahissantes est d'autant plus importante que le coût de l'inaction associé est croissant

Les moyens supplémentaires nécessaires à la lutte contre les espèces invasives (ou exotiques envahissantes), qui constituent une des cinq pressions sur la biodiversité, sont estimés à plus de 50 M€ sur la période 2023-2027.

Cependant, le coût de l'inaction pourrait être très significativement supérieur. Les études existantes sur les espèces exotiques envahissantes pointent deux éléments à prendre en compte dans le calcul des coûts et bénéfices de l'action contre les espèces exotiques envahissantes :

- ◆ le coût de l'action est inférieur au coût de l'inaction à tout moment, les dégâts causés par les espèces exotiques envahissantes étant supérieurs aux coûts de l'action ;
- ◆ l'action est d'autant plus rentable qu'elle est précoce : à mesure que les espèces se répandent les coûts de l'action connaissent une croissance significative mais inférieure à celle des coûts de l'inaction.

Le plan d'action pour prévenir l'introduction et la propagation des espèces exotiques envahissantes rappelle les données connues sur ce thème à ce jour. Le plan d'actions rappelle que les coûts de gestion et d'intervention causés par les invasions biologiques sont estimés à plus de 12,5 Md€ par an en Europe.

Annexe VI

Les études existantes portant sur des cas particuliers montrent ainsi qu'une action forte en amont permet d'éviter des coûts plus significatifs en aval. Par exemple, Ahmed et al. (2022, cf. encadré 5), montrent que les coûts à long terme du développement de fourmis envahissantes sont très significatifs. L'article met également en valeur que, dans le cas d'une espèce de moustique (moustique Aedes), si les actions de gestion nécessaires avaient été anticipées de sept ans par rapport au scénario de référence (action de gestion avec un retard de 55 ans), le gain aurait été de 4,57 Md\$. À l'inverse, en l'absence totale d'actions de gestion de cette problématique, les pertes à long terme se seraient élevées à 32,31 Md\$.

Encadré 5 : Exemple d'études des coûts à long terme des espèces exotiques envahissantes : le cas des fourmis

« Les fourmis envahissantes figurent parmi les espèces les plus destructrices et les plus répandues à travers le monde. Celles-ci peuvent fortement altérer les écosystèmes envahis et sont responsables de la perte d'espèces de fourmis indigènes.

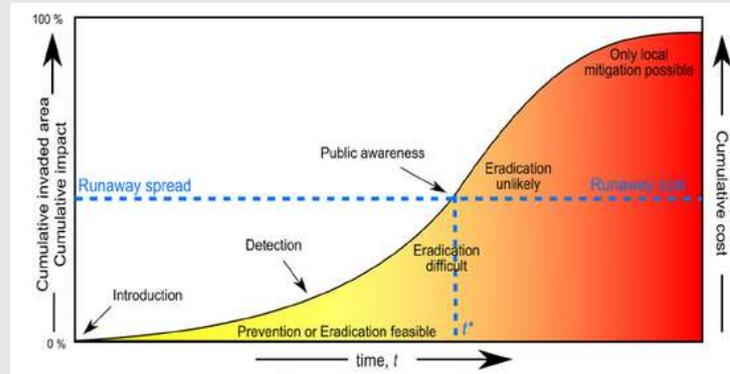
Plusieurs études ont rapporté que les fourmis envahissantes peuvent également entraîner des coûts économiques substantiels.

Les coûts économiques, rapportés depuis 1930 pour 12 espèces de fourmis dans 27 pays, ont totalisé 51,93 Md\$ dont 10,95 Md\$ ont été encourus, et 40,98 Md\$ étaient des coûts potentiels (c'est-à-dire des coûts attendus ou prévus). Plus de 80 % des coûts totaux étaient associés à deux espèces seulement, *Solenopsis invicta* et *Wasmannia auropunctata* ; et deux pays, les États-Unis et l'Australie. Dans l'ensemble, les coûts des dommages se sont élevés à 92 % du coût total, affectant principalement les secteurs de l'agriculture, du public et de la protection sociale. Les coûts de gestion concernaient principalement la gestion post-invasion (1,79 Md\$), avec des montants bien inférieurs consacrés à la prévention (235,63 M\$). Outre le biais taxonomique, les informations sur les coûts manquaient pour une moyenne de 78 % des pays envahis.

De plus, même dans les pays où les coûts ont été signalés, ces informations n'étaient disponibles que pour 56 % des sites envahis.

Notre synthèse suggère que les coûts mondiaux des fourmis envahissantes sont énormes mais largement biaisés vers les économies développées, avec une énorme proportion de coûts sous-déclarés, et donc très probablement largement sous-estimés. »

Graphique 1 : Évolution du coût de l'inaction liée à l'arrivée d'une espèce exotique envahissante



Source : Source spécifiée non valide. d'après le rapport « Invasive Plants and Animals Policy Framework » du gouvernement de l'État australien du Victoria (2010).

Source : Angulo, E., Hoffmann, B. D., Ballesteros-Mejia, L., Taheri, A., Balzani, P., Bang, A., ... & Courchamp, F. (2022). Economic costs of invasive alien ants worldwide. *Biological Invasions*, 1-20.

2.2.1.4. La préservation et la restauration des espèces présentent à la fois des avantages économiques et une efficacité qui en relativisent les coûts

La préservation des espèces menacées alimente à la fois des services de production, de régulation et patrimoniaux. Les rapports coûts/avantages s'apprécient donc suivant des espèces différentes.

La pollinisation constitue un service écosystémique de régulation essentiel. Par exemple, 90 % des plantes à fleurs en dépendent (78 % en zone tempérée), 35 % des aliments consommés par l'homme dépendent de l'action de ces insectes³⁷. L'IPBES indique que 5 à 8 % de la production agricole mondiale actuelle, représentant une valeur marchande annuelle de 235 à 577 milliards de dollars (en 2015 à l'échelle mondiale), est directement attribuable à la pollinisation animale. En outre, « *le volume de la production de cultures dépendant des pollinisateurs a augmenté de 300 % au cours des cinq dernières décennies, de sorte que les moyens de subsistance sont de plus en plus tributaires de la pollinisation* ». Enfin, une disparition des pollinisateurs entraînerait une baisse de la production supérieure à 90 % pour 12 % des principales cultures mondiales.

En France, la valeur directe des services des pollinisateurs est estimée entre 2,3 et 5,3 Md€³⁸ un montant largement supérieur au coût total des mesures du plan pollinisateur (150 M€ d'ici 2026, cf. annexe IV). L'IPBES estime qu'entre 1962 et 2012, la part de l'ensemble de la production agricole perdue en l'absence de pollinisation en France est comprise entre 2,5 % et 5 %.

En outre, les mesures sur les espèces remarquables contribuent à la préservation de la biodiversité patrimoniale. L'IPBES³⁹ montre en outre que l'action de préservation des espèces peut être efficace et indique que :

- ◆ le risque d'extinction des mammifères et les oiseaux a été réduit de 29 % par pays dans 109 pays. Ce risque aurait été de 20 % supérieur sans les mesures de conservation ;
- ◆ six espèces de chevaux auraient disparu ou survécu seulement en captivité sans mesure de conservation (dont notamment l'Oryx d'Arabie) ;
- ◆ 107 espèces d'oiseaux, mammifères et reptiles ont bénéficié de l'éradication de mammifères envahissants (dont les chats), notamment dans les îles.

³⁷ [Rapport IPBES sur la pollinisation, 2016.](#)

³⁸ Rapport EFSE sur le service de pollinisation de 2016.

³⁹ IPBES, [Résumé à l'intention des décideurs du rapport sur l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques](#), 2019.

3. Les engagements juridiques de la France soulèvent également la question du risque contentieux

3.1. La France a déjà été amenée à payer une astreinte de 57 M€ et une amende forfaitaire de 20 M€ dans le cas du contentieux des « poissons sous taille » et subi au moins sept procédures d'infractions en matière de biodiversité

Les coûts du contentieux en matière environnementale, en particulier s'agissant de la biodiversité, risquent de s'accroître dans les années à venir.

Le contentieux environnemental demeure en effet le premier type de contentieux européen. En 2017, 18 % des plaintes contre la France relèvent du secteur environnemental (5 en 2016, 1 sur la qualité de l'air, 4 sur le traitement des déchets). Depuis 2012 plusieurs affaires ont été classées, notamment sur le hamster d'Alsace.

Entre 2012 et 201, EU A permis de suivre les procédures d'infraction lancées contre la France : 66 % des dossiers évalués ont connu une clôture positive, sur un total de 364 dossiers soumis.

Or, la France a déjà subi plusieurs amendes pour n'avoir pas mis à niveau son action environnementale. En matière de pêche, la France a été condamnée en 2005 à une amende de plus de 57,7 M€ par la Cour de justice de la communauté européenne (CJCE) pour chaque période de six mois à partir de l'arrêt de la CJCE où les mesures ne sont pas appliqués et une somme forfaitaire de 20 M€. Initialement sur cinq infractions relatives à la pêche (contrôle sur le maillage des filets, vente des poissons sous-taille, contrôle des prises accessoires, manquement à l'obligation de poursuite des infractions), le contentieux s'est poursuivi sur deux d'entre elles (la vente de poissons sous taille et l'attitude permissive vis-à-vis des infractions).

En 2017⁴⁰, le Sénat soulignait l'existence de « risques budgétaires potentiels à moyen termes », et identifiait un risque modéré concernant le grand hamster d'Alsace et des analyses de risques à réactualiser sur le braconnage du Bruant ortolan et les plans de gestion des déchets.

Dans son rapport sur l'état de l'environnement en France en 2022, la Commission européenne rappelle les différents risques contentieux que la France subi actuellement, dans l'ordre d'avancement de la procédure et de gravité⁴¹ :

- ◆ en juin 2021, la Commission européenne a renvoyé la France devant la CJUE pour non-respect de la directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires ;
- ◆ une procédure d'infraction est en cours concernant les niveaux de nitrates dans l'eau potable en France ;
- ◆ une procédure d'infraction est en cours concernant l'absence de mesure pouvant empêcher les prises accessoires d'espèces marines dans les sites Natura 2000, s'agissant en particulier des cétacés et des oiseaux marins (violation des directives oiseaux et habitats), la Commission notant également que la France n'a pas pris de mesures concernant les dispositifs acoustiques permettant de dissuader certaines créatures de s'approcher des navires de pêche ;
- ◆ une procédure d'infraction, encore au stade de l'avis motivé, sur la chasse à la tourterelle des bois, qui ne respecte pas le principe d'une utilisation raisonnée ;

⁴⁰ [Rapport d'information n°605, du 4 juillet 2017.](#)

⁴¹ Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022, Rapport par pays – France, Août 2022.

Annexe VI

- ◆ la France doit encore améliorer l'accès à ses informations environnementales, la Commission ayant lancé en 2020 une procédure d'infraction à cet égard ;
- ◆ une procédure d'infraction est en cours car la France n'a pas établi son plan d'action relatif aux espèces exotiques envahissantes dans les délais impartis.

Le rehaussement des obligations européennes nécessitent en outre une adaptation des plans nationaux afin d'assurer la conformité de l'action de la France par rapport à ses obligations futures, notamment en matière de restauration écologique. Les objectifs en matière de restauration écologique en particulier nécessiteront une mise à jour du niveau d'action de la France, afin d'éviter des risques contentieux futurs.

3.2. Le développement des « procès pour inaction » peut également conduire à un risque contentieux portant sur l'absence d'atteinte des objectifs environnementaux en lien avec la biodiversité

L'État a été perdu à plusieurs reprises au contentieux en matière climatique⁴². Plusieurs jurisprudences administratives récentes ont montré qu'un décalage entre les objectifs en matière environnementale et l'action de l'État pouvait conduire à du contentieux au plan national. En premier lieu, par un jugement du 14 octobre 2021, le tribunal administratif de Paris a, pour la première fois, enjoint à l'État de réparer les conséquences de sa carence en matière de lutte contre le changement climatique. À cette fin, le tribunal a ordonné que le dépassement du plafond des émissions de gaz à effet de serre fixé par premier budget carbone (2015-2018) soit compensé au 31 décembre 2022, au plus tard⁴³. Par ailleurs, le Conseil d'État a infligé au Gouvernement, le 10 juillet 2021, une astreinte record de 10 M€ par semestre de retard pour le contraindre à agir contre la pollution de l'air dans 8 zones en France, conformément à ses engagements européens.

S'agissant de la biodiversité, une première action contentieuse contre l'État a été lancée sur le système d'évaluation et d'homologation des pesticides. En janvier 2022 les ONG Pollinis et Notre affaire à Tous ont saisi le tribunal administratif de Paris pour « manquement à ses obligations de protection de la biodiversité ». Avec ce recours pour carence fautive, les cinq organisations semblent souhaiter faire reconnaître la responsabilité et contraindre le gouvernement à mener une refonte du système d'évaluation et d'homologation des pesticides.

⁴² Voir par exemple la note du Conseil d'État du 7 mai 2021 qui rappelle les différentes décisions en la matière.

⁴³ <http://paris.tribunal-administratif.fr/Actualites-du-Tribunal/Espace-presse/L-Affaire-du-Siecle-l-Etat-devra-reparer-le-prejudice-ecologique-dont-il-est-responsable>.

ANNEXE VII

Liste des personnes rencontrées par la mission

SOMMAIRE

1. CABINETS	1
1.1. Cabinet de la Première Ministre	1
1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	1
1.3. Cabinet de la (puis du) ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires	1
1.4. Cabinet du ministre des comptes publics	1
1.5. Cabinet de la secrétaire d'État à l'écologie	1
2. ADMINISTRATIONS	1
2.1. Services du Premier ministre.....	1
2.1.1. <i>Secrétariat général à la planification écologique</i>	1
2.1.2. <i>Secrétariat général aux affaires européennes</i>	2
2.1.3. <i>Secrétariat général pour l'investissement</i>	2
2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.....	2
2.2.1. <i>Direction générale du Trésor</i>	2
2.2.2. <i>Direction du budget</i>	2
2.3. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires	3
2.3.1. <i>Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature</i>	3
2.3.2. <i>Direction de l'eau et de la biodiversité</i>	3
2.3.3. <i>Direction générale de la prévention des risques</i>	3
2.3.4. <i>Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités</i>	4
2.3.5. <i>Direction générale des collectivités locales</i>	4
2.3.6. <i>Commissariat général au développement durable</i>	4
2.3.7. <i>Autorité environnementale</i>	4
2.4. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.....	4
2.4.1. <i>Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises</i>	4
2.4.2. <i>Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture</i>	4
2.4.3. <i>Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER)</i>	5
2.5. Ministère des outre-mer	5
2.5.1. <i>Direction générale des outre-mer</i>	5
2.6. Ministère de la transition énergétique	5
2.6.1. <i>Direction générale de l'énergie et du climat</i>	5
2.7. Ministère de l'enseignement supérieur	5
2.7.1. <i>Direction générale de la recherche et de l'innovation</i>	5
2.8. Services de l'État en Occitanie	5
2.9. Services de l'État en région Grand Est.....	5
3. OPÉRATEURS	6
3.1. Opérateurs nationaux.....	6
3.1.1. <i>Office français de la biodiversité (OFB)</i>	6

3.1.2.	<i>Conservatoire du littoral et des espaces lacustres (CELRL)</i>	6
3.1.3.	<i>Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)</i>	6
3.1.4.	<i>Office national des forêts (ONF)</i>	6
3.1.5.	<i>Agence française de développement (AFD)</i>	6
3.1.6.	<i>Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)</i>	7
3.1.7.	<i>Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)</i>	7
3.1.8.	<i>Parc nationale des Cévennes</i>	7
3.1.9.	<i>Parc national des Pyrénées</i>	7
3.1.10.	<i>Parc naturel marin du Golfe du Lion</i>	7
3.2.	<i>Opérateurs régionaux</i>	7
3.2.1.	<i>Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse</i>	7
3.2.2.	<i>Agence de l'eau Adour-Garonne</i>	7
3.2.3.	<i>Établissement public du Marais poitevin</i>	7
3.2.4.	<i>Agence régionale de la biodiversité d'Occitanie</i>	7
3.2.5.	<i>Conservatoire d'espaces naturels d'Occitanie</i>	8
3.2.6.	<i>Fédération régionale des chasseurs d'Occitanie</i>	8
4.	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
4.1.	<i>Régions de France</i>	8
4.2.	<i>Assemblée des départements de France</i>	8
4.3.	<i>Région Occitanie</i>	8
4.4.	<i>Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine</i>	8
4.5.	<i>Conseil départemental des Pyrénées-Orientales</i>	8
4.6.	<i>Ville de Montpellier</i>	9
4.7.	<i>Toulouse Métropole</i>	9
5.	AUTRES	9
5.1.	<i>Institutions</i>	9
5.1.1.	<i>Caisse des dépôts et consignation (CDC Biodiversité) Biodiversité</i>	9
5.1.2.	<i>Chambres d'agriculture</i>	9
5.2.	<i>Secteur privé</i>	9
5.2.1.	<i>Amundi Asset management</i>	9
5.2.2.	<i>Mirova</i>	10
5.2.3.	<i>The Shared Wood Company</i>	10
5.2.4.	<i>Fondation de France</i>	10
5.2.5.	<i>BNP Paribas</i>	10
5.2.6.	<i>Axa</i>	10
5.3.	<i>Instances consultatives et d'études</i>	10
5.3.1.	<i>Conseil national de la biodiversité</i>	10
5.3.2.	<i>Conseil d'analyse économique et associés</i>	10
5.3.3.	<i>Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)</i>	10
5.4.	<i>Organisation internationales</i>	11
5.4.1.	<i>Organisation européenne de coopération et de développement</i>	11
5.4.2.	<i>Programme des Nations-Unies pour le développement</i>	11
5.5.	<i>Société civile</i>	11
5.5.1.	<i>France Nature environnement</i>	11
5.5.2.	<i>Ligue pour la protection des oiseaux - France</i>	11
5.5.3.	<i>Fédération nationale de la chasse (FNC)</i>	11

5.5.4. <i>Mouvement des entreprises de France (MEDEF)</i>	11
5.5.5. <i>Hectar</i>	11
5.6. <i>Personnalités qualifiées</i>	12
5.6.1. <i>Membres du Conseil national de la biodiversité</i>	12
5.6.2. <i>Autres</i>	12

1. Cabinets

1.1. Cabinet de la Première Ministre

- ◆ M^{me} Marine Braud, conseillère écologie de la Première ministre.

1.2. Cabinet du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

- ◆ M. Nicolas Gelli, conseiller fiscalité.

1.3. Cabinet de la (puis du) ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires

- ◆ M^{me} Amélie Coantic, conseillère protection de la nature et du littoral, eau et biodiversité, puis directrice adjointe du cabinet ;
- ◆ M. Mehdi Aouat, conseiller budgétaire, fiscalité et immobilier.

1.4. Cabinet du ministre des comptes publics

- ◆ M. Richard Bordignon, conseiller budgétaire ;
- ◆ M. Clément Larrauri, conseiller fiscalité, douanes et lutte contre la fraude.

1.5. Cabinet de la secrétaire d'État à l'écologie

- ◆ M^{me} Amélie Coantic, directrice de cabinet ;
- ◆ M^{me} Hélène Colas, conseillère biodiversité, paysage, et mobilisation de la jeunesse.

2. Administrations

2.1. Services du Premier ministre

2.1.1. Secrétariat général à la planification écologique

- ◆ M^{me} Cécilia Berthaud, secrétaire générale adjointe à la planification écologique, chargée du pôle « ambitions » ;
- ◆ M. Vincent Hulin, directeur de programme « biodiversité ».

2.1.2. Secrétariat général aux affaires européennes

- ◆ M. Jérôme Brouillet, secrétaire général adjoint solidarité, transitions écologique et agricole ;
- ◆ M. Jean-Philippe Dufour, chef du bureau mobilités, mer et territoires ;
- ◆ M. François Gibelli, chef du bureau environnement, énergie et climat (EEC) ;
- ◆ M^{me} Marie-Anne Vautrin, adjointe au chef du bureau EEC.

2.1.3. Secrétariat général pour l'investissement

- ◆ M. Anthony Lelarge, directeur adjoint Industries et Services ;
- ◆ M. Michel Viktorovitch, directeur adjoint Énergie et Économie circulaire.

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique

2.2.1. Direction générale du Trésor

- ◆ M. Stéphane Sorbe, sous-directeur des politiques sectorielles (POLSEC) ;
- ◆ M^{me} Laura Berthet, cheffe de bureau du climat, de l'environnement et de l'agriculture (POLSEC4) ;
- ◆ M^{me} Éléonore Cécillon, adjointe à la cheffe de bureau POLSEC4 ;
- ◆ M^{me} Mariella Morandi, cheffe du bureau de la finance durable, du droit des sociétés, de la comptabilité et de la gouvernance des entreprises (FINENT3) par intérim ;
- ◆ M. Benjamin Darteville, chef du bureau FINENT 3 ;
- ◆ M. Arthur Campredon, adjoint au chef de bureau FINENT3.

2.2.2. Direction du budget

- ◆ M. Laurent Pichard, sous-directeur des budgets des transports, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, de la transition énergétique, de l'égalité des territoires, et du logement et de la ville (SD4) ;
- ◆ M^{me} Élise Calais, adjointe au sous-directeur SD4 ;
- ◆ M^{me} Sania Matulic, adjointe au chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB) ;
- ◆ M^{me} Léa Boudet, cheffe du bureau du développement durable (4BDD) ;
- ◆ M. Yohan Pallier, adjoint à la cheffe du bureau 4BDD ;
- ◆ M. Tristan Le Guen, chef du bureau des finances de l'union européenne (7BUE) ;
- ◆ M. Antoine Gastinel, adjoint au chef du bureau 7BUE ;
- ◆ M. Nicolas Lagarde, chef du bureau de l'agriculture (7BA) ;
- ◆ M^{me} Madeleine Clanet, adjointe au chef du bureau 7BA.

La mission n'a pas rencontré la direction de la législation fiscale, mais cette dernière a produit une note d'une quinzaine de pages sur les enjeux et propositions en matière fiscale étudiés par la mission.

2.3. Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

2.3.1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

- ◆ M^{me} Stéphanie Dupuy-Lyon, directrice générale ;
- ◆ M. Jean-Baptiste Butlen, sous-directeur de l'aménagement durable ;
- ◆ M^{me} Sylvie Escande-Vilbois, directrice de projet, cheffe de la mission « performance » ;
- ◆ M. Timothée Asensio-Frery, conseiller de la directrice générale.

2.3.2. Direction de l'eau et de la biodiversité

- ◆ M. Olivier Thibault, directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Marie-Laure Métayer, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité.
- ◆ M^{me} Sophie-Dorothée Duron, adjointe au directeur de l'eau et de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Florence Clermont-Brouillet, sous-directrice de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;
- ◆ M. Matthieu Papouin, sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres ;
- ◆ M. Olivier Debeare, adjoint au sous-directeur de la protection et de la restauration des écosystèmes terrestres ;
- ◆ M^{me} Julie Percelay, adjointe à la sous-directrice de la coordination, de l'appui, de la stratégie et du pilotage des politiques de protection et de restauration des écosystèmes ;
- ◆ M^{me} Delphine Albouy, cheffe de la mission projets transversaux et prioritaires ;
- ◆ M^{me} Nadia Vargas, cheffe de projet stratégie nationale de biodiversité ;
- ◆ M. Marc Sitter, chargé de projets transversaux sur la stratégie nationale de biodiversité ;
- ◆ M. Baptiste Maury, chef du bureau des outils territoriaux de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Carole Rival, chargée de mission tutelle des parcs nationaux ;
- ◆ M. Benoît Bergegère, adjoint à la cheffe du bureau de la politique de la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Nathalie Commeau, adjointe à la sous-directrice de l'animation territoriale et appui politiques de préservation des écosystèmes ;
- ◆ M^{me} Delphine Albouy, cheffe de mission projets transversaux prioritaires - protection et restauration des écosystèmes.

2.3.3. Direction générale de la prévention des risques

- ◆ M. Philippe Bodenez, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses ;
- ◆ M^{me} Karine Boquet, adjointe au chef du service, sous-directrice de la santé-environnement, des produits chimiques, de l'agriculture ;
- ◆ M. Jean-Luc Perrin, sous-directeur des risques chroniques et du pilotage ;
- ◆ M. Frédéric Leray, adjoint au chef de la mission bruits et agents physiques.

2.3.4. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

- ◆ M. Michel Hersemul, sous-directeur de la stratégie d'aménagement et de modernisation du réseau routier national ;
- ◆ M^{me} Nirina Delaguillaumie, adjointe au chef de bureau (DTFFP/IF1).

2.3.5. Direction générale des collectivités locales

- ◆ M. Stéphane Brunot, adjoint au directeur général des collectivités locales ;
- ◆ M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique (FL) ;
- ◆ M. Julien Rougé, adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'Etat (FL2).

2.3.6. Commissariat général au développement durable

- ◆ M^{me} Diane Simiu, adjointe au commissaire général au développement durable ;
- ◆ M^{me} Béatrice Michalland, sous-directrice de l'information environnementale ;
- ◆ M. Vincent Marcus, sous-directeur de l'économie et de l'évaluation ;
- ◆ M. Jean-Louis Pasquier, chef du bureau des synthèses économiques et sociales sur l'environnement ;
- ◆ M. Julien Hadelin, chef du bureau de la biodiversité et des ressources ;
- ◆ M^{me} Anca Voia, chargée de mission instruments économiques pour la biodiversité ;
- ◆ M^{me} Élodie Ricaud, chargée de mission comptes de l'environnement.

2.3.7. Autorité environnementale

- ◆ M. Philippe Ledenvic, président.

2.4. Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

2.4.1. Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises

- ◆ M^{me} Valérie Metrich-Hecquet, directrice générale ;
- ◆ M. Serge Lhermitte, chef du service compétitivité et performance environnementale ;
- ◆ M. Sylvain Réallon, sous-directeur des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie.

2.4.2. Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture

- ◆ M^{me} Sophie-Dorothee Duron, cheffe du service des espaces maritimes et littoraux ;
- ◆ M. Xavier Marill, sous-directeur de la planification maritime ;
- ◆ M^{me} Cécile Danneels, cheffe de bureau des politiques structurelles et concours publics ;
- ◆ M^{me} Laureline Gauthier, cheffe du bureau de l'appui scientifique et des données (BASD).

2.4.3. Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER)

- ◆ M. Charles Pujos, membre du CGAAER.

2.5. Ministère des outre-mer

2.5.1. Direction générale des outre-mer

- ◆ M^{me} Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques ;
- ◆ M. Stanislas Alfonsi, adjoint à la sous-directrice des politiques publiques ;
- ◆ M^{me} Delphine Colle, cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables (BELDAD).

2.6. Ministère de la transition énergétique

2.6.1. Direction générale de l'énergie et du climat

- ◆ M. Laurent Michel, directeur général ;
- ◆ M. Olivier David, chef du service du climat et de l'efficacité énergétique.

2.7. Ministère de l'enseignement supérieur

2.7.1. Direction générale de la recherche et de l'innovation

- ◆ M^{me} Lise Fechner, cheffe de secteur scientifique environnement-univers.

2.8. Services de l'État en Occitanie

- ◆ M. Étienne Guyot, préfet de région Occitanie ;
- ◆ M^{me} Zoé Mahé, secrétaire général aux affaires régionale (SGAR) adjointe ;
- ◆ M. Patrick Berg, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement d'Occitanie (DREAL) ;
- ◆ M. Sébastien Forest, directeur adjoint de la DREAL en charge de la biodiversité ;
- ◆ M. Laurent Scheyer, directeur de l'écologie à la DREAL ;
- ◆ M. Frédéric Dentand, chef du département biodiversité à la DREAL ;
- ◆ M. Stéphane Le Goaster, directeur adjoint des territoires (DDT adjoint) de Haute-Garonne.

2.9. Services de l'État en région Grand Est

- ◆ M. Blaise Gourtay, secrétaire général aux affaires régionales Grand Est ;
- ◆ M. Nicolas Domange, SGAR adjoint politiques publiques ;
- ◆ M^{me} Stéphanie Bascou, DREAL adjointe ;

- ◆ M. Denis Gourdon, chargé de mission.

3. Opérateurs

3.1. Opérateurs nationaux

3.1.1. Office français de la biodiversité (OFB)

- ◆ M. Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources ;
- ◆ M. Christophe Aubel, directeur général délégué à la mobilisation de la société ;
- ◆ M. François Gauthiez, directeur de l'appui aux stratégies pour la biodiversité ;
- ◆ M. Antoine Fouilleron, directeur de la stratégie d'intervention financière et du contrôle de gestion ;
- ◆ M^{me} Amélie Le Mieux, cheffe de projet de l'observatoire national de la biodiversité (ONB) ;
- ◆ M. Aurélien Oosterlinck, écologue à la chaire de comptabilité écologique ;
- ◆ M^{me} Morgane Gonon, chargée de mission ;
- ◆ M. Hervé Bluhm, directeur régional Occitanie.

3.1.2. Conservatoire du littoral et des espaces lacustres (CELRL)

- ◆ M^{me} Agnès Vince, directrice ;
- ◆ M. Patrick Bazin, directeur de la gestion patrimoniale.

3.1.3. Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

- ◆ M. Philippe Cichowlaz, responsable du pôle politique de cohésion européenne ;
- ◆ M^{me} Valérie Lapenne, cheffe de l'unité stratégies, coopération et territoires ;
- ◆ M^{me} Véronique Ménez, coordinatrice des fonds européens.

3.1.4. Office national des forêts (ONF)

- ◆ M. Olivier Rousset, directeur général adjoint ;
- ◆ M. Albert Maillet, directeur des forêts et des risques naturels ;
- ◆ M^{me} Nathalie Barbe, directrice des relations institutionnelles et de l'outre-mer.

3.1.5. Agence française de développement (AFD)

- ◆ M. Gilles Kleitz, directeur exécutif développement durable ;
- ◆ M^{me} Odile Conchou, conseillère développement durable du directeur exécutif.

3.1.6. Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

- ◆ M. Philippe Mauguin, président-directeur général ;
- ◆ M. Thierry Caquet, directeur scientifiques environnement.

3.1.7. Muséum national d'histoire naturelle (MNHN)

- ◆ M. Bruno David, président ;
- ◆ M. Emmanuel Skoulios, directeur général délégué.

3.1.8. Parc nationale des Cévennes

- ◆ M^{me} Anne Legile, directrice.

3.1.9. Parc national des Pyrénées

- ◆ M^{me} Melina Roth, directrice.

3.1.10. Parc naturel marin du Golfe du Lion

- ◆ M. Hervé Magnin, directeur.

3.2. Opérateurs régionaux

3.2.1. Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

- ◆ M. Laurent Roy, directeur général.

3.2.2. Agence de l'eau Adour-Garonne

- ◆ M. Guillaume Choisy, directeur général ;
- ◆ M^{me} Aude Witten, directrice générale adjointe ;
- ◆ M^{me} Lucile Gremy, directrice des aides ;
- ◆ M^{me} Sylvie Jégo, cheffe du service agriculture milieux aquatiques inondations.

3.2.3. Établissement public du Marais poitevin

- ◆ M. Johann Leibreich, directeur.

3.2.4. Agence régionale de la biodiversité d'Occitanie

- ◆ M. Simon Woodsworth, directeur.

3.2.5. Conservatoire d'espaces naturels d'Occitanie

- ◆ M. Arnaud Martin, président ;
- ◆ M. Daniel Marc, directeur des opérations ;
- ◆ M^{me} Sonia Bertrand, directrice.

3.2.6. Fédération régionale des chasseurs d'Occitanie

- ◆ M. Jean-Pierre Sanson, président ;
- ◆ M^{me} Karine Saint-Hilaire, directrice.

4. Collectivités territoriales

4.1. Régions de France

- ◆ M^{me} Olivia de Maleville, conseillère transition écologique.

4.2. Assemblée des départements de France

- ◆ M^{me} Alix Mornet, conseillère environnement.

4.3. Région Occitanie

- ◆ M^{me} Agnès Langevine, vice-présidente du conseil régional d'Occitanie, chargé du climat, du pacte vert et de l'habitat durable ;
- ◆ M^{me} Mathilde Pinto, responsable du service biodiversité et territoire ;
- ◆ M^{me} Muriel Ribot, chargée de projet patrimoine naturel.

4.4. Conseil départemental d'Ille-et-Vilaine

- ◆ M. Yann Soulabaille, vice-président en charge de l'eau, de la biodiversité et des espaces naturels ;
- ◆ M. Laurent Courtet, directeur général adjoint, pôle dynamiques territoriales ;
- ◆ M. Thibault Gaborit, responsable du département patrimoine naturel.

4.5. Conseil départemental des Pyrénées-Orientales

- ◆ M^{me} Hermeline Malherbe, présidente du département ;
- ◆ M^{me} Vanesse Amiel-Milhet, chargée de mission biodiversité ;
- ◆ M^{me} Marjorie Boyer, directrice de l'eau et de l'environnement ;
- ◆ M. Grégoire Carrier, DGA ;
- ◆ M^{me} Laure Vidal, cabinet du département.

4.6. Ville de Montpellier

- ◆ M. Stéphane Jouault, adjoint au maire.

4.7. Toulouse Métropole

- ◆ M. François Chollet, vice-président chargé du développement durable, de la transition énergétique et de l'écologie ;
- ◆ M^{me} Violaine Gourdou, directrice du service environnement.

5. Autres

5.1. Institutions

5.1.1. Caisse des dépôts et consignation (CDC Biodiversité) Biodiversité

- ◆ M. Marc Abadie, président ;
- ◆ M^{me} Marianne Louradour, directrice générale.

5.1.1.1. Banque des territoires

- ◆ M. Michel François Delannoy, directeur du département appui aux territoires ;
- ◆ M. Emmanuel Legrand, directeur du département transition énergétique et écologique ;
- ◆ M. Antoine Chauve, chargé d'investissements, transition écologique et énergétique.

5.1.2. Chambres d'agriculture

- ◆ M. Denis Carretier, président de la chambre régionale d'agriculture d'Occitanie ;
- ◆ M. Pascal Ferey, président de la chambre d'agriculture de la manche, membre du conseil d'administration de Chambres d'agriculture France ;
- ◆ M. Thierry Fellmann, directeur Economie, agricultures et territoires à Chambres d'agriculture France ;
- ◆ M^{me} Mylène Hamon, chargée d'études biodiversité à Chambres d'agriculture France.

5.2. Secteur privé

5.2.1. Amundi Asset management

- ◆ M. Jean-Jacques Barbéris, chef de la division institutionnels et entreprises ;
- ◆ M^{me} Caroline Le Meaux, responsable recherche environnemental, social, gouvernance (ESG).

5.2.2. Mirova

- ◆ M. Philippe Zaouati, directeur général ;
- ◆ M^{me} Anne-Laurence Roucher, directrice déléguée.

5.2.3. The Shared Wood Company

- ◆ M. Laurent Valiergue, cofondateur et président.

5.2.4. Fondation de France

- ◆ M. Alexandre Giraud, directeur du mécénat ;
- ◆ M^{me} Laetitia Bertholet, responsable du département transition écologique et solidaire.

5.2.5. BNP Paribas

- ◆ M. Sébastien Soleille, responsable de la transition énergétique et environnementale.

5.2.6. Axa

- ◆ M^{me} Céline Soubranne, directrice corporate et RSE du groupe Axa ;
- ◆ M^{me} Roslyn Stein, head of climate and biodiversity, Axa ;
- ◆ M^{me} Dora Elamri, responsable affaires publiques, Axa.

5.3. Instances consultatives et d'études

5.3.1. Conseil national de la biodiversité

- ◆ M. Bertrand Galtier, vice-président.

5.3.2. Conseil d'analyse économique et associés

- ◆ M^{me} Katheline Schubert, économiste ;
- ◆ M. Dominique Bureau, économiste.

5.3.3. Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (CIRED)

- ◆ M. Jean-Cristophe Bureau, économiste ;
- ◆ M. Harold Levrel, économiste.

5.4. Organisation internationales

5.4.1. Organisation européenne de coopération et de développement

- ◆ M^{me} Nathalie Girouard, cheffe de la division performance environnementale et information, responsable des études environnementales ;
- ◆ M^{me} Frédérique Zegel, analyste politiques publiques, coordonnatrice des examens de performance environnementale (EPR) ;
- ◆ M^{me} Katia Karousakis, responsable biodiversité ;
- ◆ M. Edward Perry, analyste politiques de biodiversité.

5.4.2. Programme des Nations-Unies pour le développement

- ◆ M. Onno Van den Heuvel, responsable mondial de l'initiative de financement de la biodiversité (BIOFIN).

5.5. Société civile

5.5.1. France Nature environnement

- ◆ M. Jean-David Abell, administrateur, pilote du réseau Biodiversité ;
- ◆ M. Christian Hosy, coordonnateur du réseau Biodiversité.

5.5.2. Ligue pour la protection des oiseaux - France

- ◆ M. Yves Verilhac, directeur ;
- ◆ M^{me} Vanessa Lorigoux, directrice du pôle mobilisation citoyenne ;
- ◆ M. Cédric Marteau, directeur du pôle conservation.

5.5.3. Fédération nationale de la chasse (FNC)

- ◆ M. Willy Schraen, président ;
- ◆ M. Nicolas Rivet, directeur général.

5.5.4. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

- ◆ M. Olivier Sutterlin, président du groupe biodiversité ;
- ◆ M. Sébastien Sureau, directeur de mission développement ;
- ◆ M^{me} Marie-Pascale Antoni, sherpa du comité fiscalité.

5.5.5. Hectar

- ◆ M^{me} Audrey Bourolleau, fondatrice.

5.6. Personnalités qualifiées

5.6.1. Membres du Conseil national de la biodiversité

- ◆ M. Bertrand Galtier, membre du conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD) ;
- ◆ M. Bernard Chevassus-au-Louis, Président de Humanités et biodiversité ;
- ◆ M. Abel Vincent, directeur général de France nature environnement ;
- ◆ M. Olivier Sutterlin, représentant du Medef au CNB.

5.6.2. Autres

- ◆ M. Bertrand Galtier, membre du conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD) ;
- ◆ M. Guillaume Sainteny, président du Plan bleu ;
- ◆ M. Laurent Piermont, président du Printemps des terres.

PIÈCE JOINTE

Lettre de mission

La ministre de la transition écologique
Le ministre de l'économie, des finances et de
la relance
Le ministre délégué chargé des comptes publics
La secrétaire d'Etat chargée de la biodiversité

Paris, le **25 MARS 2022**

Réf : SEB/2022-03/10622

Monsieur le Vice-président
du Conseil général de
l'Environnement et du
développement durable

Madame la Cheffe du
service de l'inspection
générale des finances

Objet : Mission visant à évaluer les besoins de financement liés à la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, à proposer des modalités de financement efficaces de ces besoins et à réformer les incitations fiscales en cohérence avec les objectifs de préservation de la biodiversité

La nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine, et la responsabilité de l'homme dans ce déclin de la biodiversité est clairement établie, comme le rappelle régulièrement la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES). En France, l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) souligne l'évolution dramatique des indicateurs représentatifs de la perte de biodiversité, comme le taux d'artificialisation du territoire, l'état des récifs coralliens, l'abondance des oiseaux communs ou l'expansion des espèces exotiques envahissantes. Les tendances montrent ainsi une régression généralisée en termes d'état des écosystèmes et en termes d'effectifs populationnels pour les espèces. Cette perte de biodiversité sera en outre susceptible d'avoir des conséquences économiques et sociales importantes, à travers la réduction des services écosystémiques associée.

La nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, avec les stratégies et plans qui lui sont liés, ambitionne d'inverser ces tendances et de susciter des changements en profondeur dans la société, afin de réduire les pressions sur la biodiversité et de restaurer les écosystèmes et les services écosystémiques.

Cette ambition s'incarne dans différents objectifs comme par exemple :

- l'augmentation des surfaces des espaces protégés classés en protection forte, jusqu'à atteindre 10% de la surface du territoire, et l'amélioration de la gestion de ces espaces ;
- l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau en 2027 conformément à la directive cadre sur l'eau, conditionnée, en grande partie, par la mise en œuvre d'actions en faveur des milieux naturels et du grand cycle de l'eau ;
- la réduction par deux du rythme d'artificialisation d'ici 2030, qui s'appuiera nécessairement sur des opérations de renaturation et de désimperméabilisation de surfaces actuellement artificialisées ;
- la protection du milieu marin et la réduction des pollutions (des plastiques notamment), qui découlent de nos engagements européens ;
- les objectifs en matière de restauration écologique qui découleront de la future directive européenne sur la restauration écologique, et des engagements internationaux qui seront pris à l'issue de la COP15 ;
- la réduction des pollutions et des phytosanitaires qui portent atteinte à la biodiversité.

Les politiques publiques doivent contribuer à l'atteinte de ces objectifs en mobilisant différents leviers.

A ce titre, la stratégie nationale pour la biodiversité prévoit, en préalable, que le Gouvernement puisse disposer d'une évaluation des besoins financiers visant à répondre aux engagements nationaux, européens et internationaux en matière de biodiversité, et définissant les modalités de financement des politiques ainsi identifiées.

Elle prévoit également que ce rapport dresse un état des lieux des dépenses budgétaires et fiscales et des recettes relatives aux politiques d'eau et de biodiversité, ainsi que des aides et dépenses publiques dommageables à la biodiversité. A cet égard, elle invite à explorer les incitations à éviter l'artificialisation des sols et mieux protéger la biodiversité ainsi que les modalités d'encouragement à la mise en place d'obligations réelles environnementales.

Dans cette perspective, votre mission consistera à :

- dresser un état des lieux actualisé des dépenses des politiques de préservation de la biodiversité, des ressources en eau et des milieux marins, de leur organisation (Etat, opérateurs, collectivités) et de leur mode de financement (budget général, fiscalité affectée, fonds européens), afin de disposer d'un panorama complet du financement public dans ces domaines ;
- évaluer les besoins à venir jusqu'en 2030 pour atteindre les différents objectifs que la France s'est fixés au titre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (cf. objectifs listés supra) permettant d'enrayer la perte de biodiversité ;
- proposer des modalités de financement public ou privé qui soient efficaces, efficientes et lisibles, en cherchant, en premier lieu, à améliorer l'existant et en identifiant le cas échéant de nouvelles sources de financement ;
- dresser un état des lieux des dispositifs fiscaux affectant la biodiversité et formuler, le cas échéant, des propositions d'évolution, en vous attachant en priorité à proposer la suppression des dispositifs nuisant à la biodiversité. Vous pourrez également proposer de développer les instruments fiscaux qui lui sont bénéfiques et permettent de mettre en œuvre efficacement le principe de pollueur-payeur.

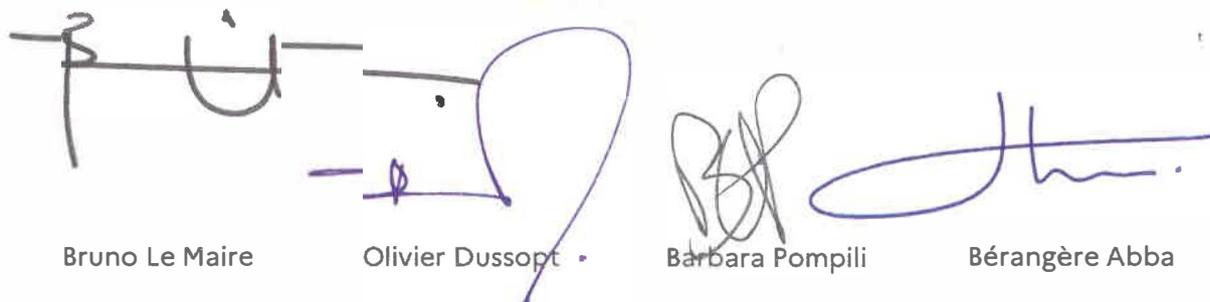
Vous pourrez vous appuyer sur le corpus d'audits et de rapports disponibles.

Les besoins à dimensionner porteront tant sur l'investissement que sur le fonctionnement, car les actions à financer reposent aussi sur cette catégorie de dépenses. Cette évaluation des besoins ne devra pas se limiter au budget de l'Etat mais bien intégrer aussi les besoins des collectivités territoriales. Cette évaluation des besoins pourrait aussi comporter une évaluation des coûts de l'inaction, i.e. des coûts qui seront supportés si les actions nécessaires à l'atteinte des objectifs en matière de biodiversité ne sont pas menées.

Vous pourrez, à titre de comparaison, examiner les modalités retenues par nos principaux partenaires internationaux, en sollicitant sur le réseau des services économiques.

Votre mission pourra s'appuyer sur les services de la direction de l'eau et de la biodiversité et du Commissariat général au développement durable, ainsi que sur ceux de la direction du budget, de la direction générale du Trésor, et de la direction de la législation fiscale. Elle pourra également consulter plus largement des parlementaires, des élus des collectivités ou des personnalités qualifiées.

Un rapport d'étape de votre mission est souhaité dans un délai de 4 mois à compter de la signature de cette lettre de mission. Les conclusions définitives sont attendues dans un délai de 6 mois.



Bruno Le Maire Olivier Dussopt Barbara Pompili Bérangère Abba