



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité

MAI 2025

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

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



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Inspection générale des
finances

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

N° 2024-M-051-03

N° 015821-01

RAPPORT

MOYENS PUBLICS ET PRATIQUES DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ

Établi par

CHARLES-HENRY **GLAISE**
Inspecteur des finances

VIRGINIE **DUMOULIN**
Inspectrice générale

PIERRE **CHAMOUARD**
Inspecteur des finances

GHISLAIN **GOMARD**
Inspecteur général

RÉMY **SLOVE**
Inspecteur des finances

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

- MAI 2025 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



IGEDD

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

PUBLIÉ

NOTE DE DIVERGENCE

La lettre de commande relative à un plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 20230 (SNB) demande à l'Inspection générale des finances (IGF), à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), « [d']analyser l'impact des aides publiques les plus dommageables à la biodiversité, (...) en considérant le plus finement possible les différentes catégories d'aides, leurs modalités de mise en œuvre, leurs mécanismes d'action et d'incitation et leurs impacts différenciés sur la biodiversité(...)sur la base de cette analyse, dresser un état des lieux partagé des dépenses publiques les plus dommageables à la biodiversité à réorienter en priorité, en explicitant les objectifs poursuivis par lesdites aides, et la capacité à atteindre ces mêmes objectifs, s'ils restent pertinents, en cas de suppression et de réforme (...) proposer un plan pluriannuel à l'horizon 2030 de suppression ou réforme des dépenses publiques dommageables pour la biodiversité identifiées, conformément à l'objectif fixé par la SNB ».

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

SYNTHÈSE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

Tableau 1 : Récapitulatif des moyens et dispositifs identifiés

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SOMMAIRE

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

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

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

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

Source : Mission.

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

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

** Chiffres non exhaustifs.*

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

Encadré 1 : Les fédérations de chasseurs en France

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

Le financement des fédérations

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

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

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

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

Les missions de service public

Parmi les principales missions auxquelles contribuent les chasseurs figurent :

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

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

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

Source : Mission, Cour des comptes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tableau 5 : Récapitulatif des dispositifs recensés

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

Source : Mission.

Rapport

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

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

Tableau 6 : Récapitulatif des moyens et dispositifs identifiés

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

⁹ (8 595+2 686) / 20 628.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

Ces dépenses fiscales sont réparties entre :

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³¹ Institut technique agricole grandes cultures et fourrages.

³¹ Institut technique agricole grandes cultures et fourrages.

Rapport

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

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

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

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

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

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

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

Source : Mission

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : PLF 2024 ;

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

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

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

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

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

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

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ France Stratégie, à partir des données du Citepa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴³ 90 millions en 2023, CGDD.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵⁶ Article R.3334-3-1 du CGCT.

CONCLUSION

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

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

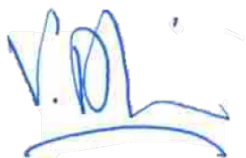
Rapport

À Paris, le 21 mai 2025

Les membres de la mission,

Pour l'IGEDD

L'inspectrice générale,
Virginie Dumoulin

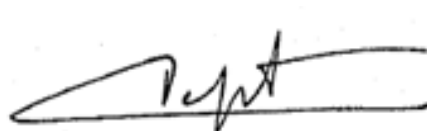
A blue ink signature, appearing to be 'V. Dumoulin', written in a cursive style.

L'inspecteur général,
Ghislain Gomart

A black ink signature, appearing to be 'G. Gomart', written in a cursive style.

Pour l'IGF

L'inspecteur général des finances,
Pierre Deprost

A black ink signature, appearing to be 'P. Deprost', written in a cursive style.

L'inspecteur des finances,
Charles-Henry Glaise

A black ink signature, appearing to be 'C. Glaise', written in a cursive style.

L'inspecteur des finances,
Pierre Chamouard

A black ink signature, appearing to be 'P. Chamouard', written in a cursive style.

L'inspecteur des finances,
Rémy Slove

A blue ink signature, appearing to be 'R. Slove', written in a cursive style.

ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

LISTE DES ANNEXES ET PIÈCE JOINTE

ANNEXE I :	MÉTHODOLOGIE
ANNEXE II :	SECTEUR AGRICOLE
ANNEXE III :	FORÊTS
ANNEXE IV :	PÊCHE, AQUACULTURE ET TRANSPORT MARITIME
ANNEXE V :	ÉNERGIE
ANNEXE VI :	AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ANNEXE VII :	LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
PIÈCE JOINTE :	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Méthodologies

SOMMAIRE

1. LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITÉ (SNB) EST PRÉVUE POUR RÉPONDRE AUX CINQ PRESSIONS DÉFINIES PAR LA PLATEFORME INTERGOUVERNEMENTALE SCIENTIFIQUE ET POLITIQUE SUR LA BIODIVERSITÉ ET LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES (IPBES).....	1
1.1. Les atteintes à la biodiversité concernent de nombreux secteurs	1
1.1.1. <i>Une définition plurielle de la biodiversité.....</i>	<i>1</i>
1.1.2. <i>La biodiversité est fragilisée à travers des pressions de natures diverses....</i>	<i>2</i>
1.1.3. <i>...au sein de secteurs nombreux, aux leviers et aux conséquences diverses..</i>	<i>3</i>
2. L'IMPACT DE CHACUNE DES PRESSIONS EXERCÉES SUR LA BIODIVERSITÉ EST DIFFICILE À ÉVALUER, AUSSI LES EXERCICES DE COTATION ONT-ILS ÉVOLUÉ ET SE SONT-ILS PRÉCISÉS DANS LE TEMPS.....	4
2.1. La difficile mesure des facteurs de la dégradation de la biodiversité	4
2.1.1. <i>La définition d'indicateurs de mesure de la dégradation de la biodiversité se heurte à la difficulté de l'évaluation de l'impact des pressions</i>	<i>4</i>
2.1.2. <i>L'évaluation des effets de l'activité humaine sur la biodiversité est traitée par de nombreuses organisations qui ont fait progresser les analyses en la matière</i>	<i>7</i>
2.1.3. <i>Pour saisir et évaluer les évolutions de la biodiversité, des questions de périmètre de travail, de temporalité et de territorialisation doivent être prises en compte.....</i>	<i>13</i>
2.2. Depuis 20 ans, les méthodes utilisées se sont progressivement voulues plus opérationnelles en intégrant davantage la notion de contrefactuel et en s'appuyant sur les études scientifiques pour mieux appréhender le volet biodiversité.....	16
2.2.1. <i>L'OCDE et la notion de subventions dommageables</i>	<i>16</i>
2.2.2. <i>Le rapport « Les aides publiques dommageables à la biodiversité » du Conseil d'analyse stratégique (CAS), dit « Rapport Sainteny », souligne la difficulté à relier aide publique et biodiversité.....</i>	<i>17</i>
2.2.3. <i>L'annexe des projets de loi de finances (PLF), dit le « Budget Vert », un progrès pour l'aide à la décision, néanmoins peu investi sur le volet biodiversité.....</i>	<i>18</i>
2.2.4. <i>Lors de la publication de la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, une démarche retenue dans le rapport IGF-IGEDD de 2022 a ouvert le débat sur le sujet des subventions dommageables.....</i>	<i>20</i>
2.2.5. <i>Les travaux de l'Office français de la biodiversité (OFB) et de l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) sont plus ambitieux quant aux conséquences tirées du contrefactuel que le Budget vert et plus complets budgétairement.....</i>	<i>21</i>
2.2.6. <i>Les travaux de l'Institute for climate economics (I4CE) sur les financements publics du système alimentaire français.....</i>	<i>25</i>
2.2.7. <i>Les méthodologies et les chiffrages produits par des organisations non gouvernementales (ONG).....</i>	<i>25</i>

3. LA MISSION INITIALE A RENCONTRÉ UN DÉSACCORD MÉTHODOLOGIQUE.....	26
3.1. A partir de travaux existants, l'IGF et l'IGEDD ont construit leur cotation en identifiant les dispositifs pouvant être améliorés pour préserver la biodiversité et en établissant une priorité dans les modifications à apporter.....	26
3.1.1. <i>Des initiatives et une législation au niveau européen pour restaurer un état de la nature plus favorable ont posé un cadre et une ambition en matière de biodiversité</i>	<i>26</i>
3.1.2. <i>Dans le périmètre adressé par la mission, la démarche retenue par l'IGF/IGEDD se veut la plus opérationnelle possible</i>	<i>28</i>
3.2. Une méthode qui s'appuie sur la littérature et les données existantes	31
3.3. La méthodologie retenue et les sources utilisées pour chacun des secteurs.....	32
3.3.1. <i>Pour l'agriculture</i>	<i>32</i>
3.3.2. <i>Pour la forêt.....</i>	<i>33</i>
3.3.3. <i>Pour les affaires maritimes.....</i>	<i>34</i>
3.3.4. <i>Pour l'aménagement du territoire.....</i>	<i>34</i>
3.3.5. <i>Pour les énergies.....</i>	<i>35</i>

1. La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) est prévue pour répondre aux cinq pressions définies par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)

1.1. Les atteintes à la biodiversité concernent de nombreux secteurs

1.1.1. Une définition plurielle de la biodiversité

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

En sus de cette définition, il apparaît également utile de se référer aux définitions apportées par les conventions et organisations internationales (OI) ainsi que les organisations non gouvernementales (ONG).

Elle est ainsi définie par l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique (CDB)¹ comme « *la variabilité des êtres vivants de toute origine y compris, entre autres, les écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie : cela comprend la diversité au sein des espèces, ainsi que celle des écosystèmes* ».

Les scientifiques distinguent trois niveaux d'organisation au sein de la biodiversité :

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

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

Des définitions sur les différents aspects de la biodiversité sont aussi apportées par le World Wildlife Fund (WWF), repris notamment dans son rapport « *Planète vivante* » de 2024 :

- ◆ diversité génétique : la variation des informations génétiques au sein d'une population, d'une espèce ou d'un écosystème, y compris la variété des gènes, des allèles et des traits génétiques. La diversité génétique est essentielle à l'évolution en réponse au changement ;
- ◆ diversité des espèces : la variation et l'abondance des différentes espèces dans une zone spécifique, englobant à la fois le nombre d'espèces (richesse des espèces) et leur abondance relative (uniformité des espèces). Une grande diversité d'espèces est le signe d'un écosystème sain et résilient, capable d'assurer diverses fonctions et services écologiques. La perte de diversité des espèces peut perturber le fonctionnement des écosystèmes et réduire leur stabilité générale ;

¹ La Convention a été ouverte à la signature le 5 juin 1992 lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, souvent appelé le « *Sommet de la Terre* » de Rio. Elle compte 196 parties.

Annexe I

- ♦ diversité des populations : la variation et la distribution des individus au sein d'une espèce dans différentes régions géographiques ou habitats, y compris les différences de traits, de comportements et de composition génétique entre les populations d'une même espèce. La diversité des populations reflète la capacité d'adaptation d'une espèce au changement et influe sur sa capacité à persister dans le temps ;
- ♦ diversité des écosystèmes : la variation des écosystèmes au sein d'une région, y compris les différents types d'écosystèmes terrestres, marins et aquatiques, tels que les forêts, les prairies, les zones humides, les récifs coralliens, les rivières et les lacs. La diversité des écosystèmes reflète la complexité structurelle et fonctionnelle des paysages et soutient un large éventail d'espèces et de processus écologiques, améliorant ainsi la résilience et la productivité générale des écosystèmes.
- ♦ diversité fonctionnelle des écosystèmes : la variation des processus écologiques, tels que le recyclage des éléments nutritifs, la production primaire et la décomposition, ainsi que les rôles écologiques, les fonctions et les contributions des espèces à ces processus. Une grande diversité fonctionnelle renforce la résilience des écosystèmes.

Le rappel de ces définitions permet de mettre en relief le caractère pluriel de la biodiversité, et des risques de nature multiple auxquels elle est soumise.

1.1.2. La biodiversité est fragilisée à travers des pressions de natures diverses...

La biodiversité et les services qu'elle procure sont menacés par l'activité humaine. Selon l'IPBES, la biodiversité subit cinq grandes pressions qui sont toutes anthropiques :

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

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

À ce titre, les mesures de la SNB pour 2030 se saisissent de chacune de ces pressions, en les déclinant en différentes actions (cf. tableau 1).

Tableau 1 : Récapitulatif indicatif des mesures de la SNB par pression

Mesures	Titre	Pression concernée
Axe 1 - Mesure 2	Lutter contre l'artificialisation des sols	Changement d'usage des terres
Axe 1 - Mesure 3	Faire évoluer nos modes de gestion des espèces prélevées en milieu naturel pour éviter la surexploitation	Exploitation directe des organismes
Axe 1 - Mesure 5	Réduire l'impact du changement climatique sur la biodiversité par les politiques climat	Changement climatique
Axe 1 - Mesure 6 à 9	▪ Réduire les pollutions diffuses d'origine agricole ▪ Lutter contre la pollution plastique dans le milieu naturel ▪ Réduire les pollutions chimiques et leurs impacts sur la biodiversité ▪ Réduire les pollutions lumineuses	Pollutions
Axe 1 - Mesure 10	Limiter l'introduction et lutter contre les espèces exotiques envahissantes.	Changement climatique

Source : Stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030.

Dans la SNB pour 2030, cette reconnaissance des pressions exercées sur la biodiversité s'accompagne d'une identification des secteurs d'activité concernés.

1.1.3. ...au sein de secteurs nombreux, aux leviers et aux conséquences diverses

Comme indiqué dans la SNB, certaines activités humaines ont des impacts ou des dépendances particulièrement importants vis-à-vis de la nature. Les mesures de la SNB visent à accompagner plus spécifiquement ces secteurs dans la réduction de leurs impacts.

Les activités humaines dans leur ensemble ont un impact sur la biodiversité. Certains secteurs d'activités ont par leur essence même, davantage d'interrelations avec les milieux naturels. Nous pensons ici à l'agriculture, l'aménagement du territoire, la production énergétique, les activités marines ou encore l'exploitation de la forêt. Sans qu'il ne s'agisse d'une liste exhaustive c'est à ceux-là que la mission est plus particulièrement dédiée.

L'ensemble de ces activités sont inscrites dans une trajectoire de transition écologique dans le cadre de la planification écologique et font l'objet de stratégies dédiées, qui s'articulent avec la SNB.

Plusieurs stratégies contribuent à inscrire le secteur agricole, au cœur de cette mission, dans une démarche de transition écologique, telles que la planification écologique, la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC), la stratégie Écophyto 2030 ou le plan protéines végétales. Le financement et l'orientation stratégique de ce secteur se font en grande partie à l'échelle européenne à travers la Politique agricole commune (PAC). Le Plan stratégique national (PSN), qui constitue la déclinaison nationale de la majeure partie de la PAC, comprend une architecture environnementale et climatique.

Tableau 2 : Récapitulatif indicatif des mesures de la SNB par secteur prioritaire

Mesures	Titre	Secteur concerné
Mesure 12	Accompagner le secteur agricole dans sa transition	Agriculture
Mesure 13	Accompagner le secteur de la pêche pour réduire ses impacts sur la biodiversité	Pêche
Mesure 14	Accompagner le secteur de l'aquaculture au regard des enjeux de biodiversité	Aquaculture
Mesure 15	Renforcer la prise en compte des enjeux de protection de la biodiversité dans les projets d'infrastructures énergétiques	Infrastructure
Mesure 16	Accompagner le secteur de la construction pour réduire ses impacts sur la biodiversité	Construction
Mesure 17	Accompagner le secteur des infrastructures de transport pour réduire ses impacts sur la biodiversité	Transports
Mesure 18	Accompagner les secteurs du tourisme, de la culture et du sport pour réduire leurs impacts sur la biodiversité	Tourisme, culture et sport

Source : Stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030.

Compte tenu de la pluralité des pressions et des secteurs auxquels elles s'appliquent, la mesure des conséquences de l'activité humaine sur la biodiversité est un enjeu à part entière.

Mesurer l'intensité de la dégradation de la biodiversité provoquée par chacune des activités et le coût économique de cette dégradation, à travers des indicateurs dédiés ou généraux, relève d'un exercice maintes fois tenté et toujours complexe.

2. L'impact de chacune des pressions exercées sur la biodiversité est difficile à évaluer, aussi les exercices de cotation ont-ils évolué et se sont-ils précisés dans le temps

2.1. La difficile mesure des facteurs de la dégradation de la biodiversité

2.1.1. La définition d'indicateurs de mesure de la dégradation de la biodiversité se heurte à la difficulté de l'évaluation de l'impact des pressions

Les premiers indicateurs quantitatifs de mesure de la biodiversité avaient pour vocation principale d'évaluer l'état de populations et de zones ponctuelles afin de mesurer l'ampleur de la dégradation des espèces, y compris de leur appauvrissement génétique, pour pouvoir lier cette dégradation aux pressions caractérisées pesant sur l'écosystème.

Des indices ont été mis en place afin de saisir les évolutions de la biodiversité. En voici une liste non exhaustive :

- ◆ **l'indice de Shannon** a pour vocation de quantifier la diversité spécifique d'un milieu, c'est-à-dire du nombre d'espèces de ce milieu et de la répartition des individus au sein de ces espèces. Cet indice est une mesure de l'entropie dite « *de Shannon* » ;
- ◆ **l'indice de Piélou**, dérivé de l'indice de Shannon, mesure le caractère équitable ou non de la répartition des individus entre les différentes espèces présentes dans un écosystème. Il est complémentaire de l'indice de Shannon, car il permet d'apprécier les déséquilibres de répartition que ce dernier n'estime pas ;
- ◆ **l'indice de Simpson** est un indice permettant de mesurer la diversité d'un milieu en calculant la probabilité que deux individus sélectionnés au hasard appartiennent à la même espèce. Il mesure le degré de concentrations d'individus classés en catégories.

Ces différents indices, qui peuvent être utilisés de façon complémentaire, ont vocation à évaluer les modifications en nombre et en volume des espèces dans des espaces définis. S'ils présentent une pertinence dans la conduite de projets, notamment dans le champ des infrastructures, ils se révèlent moins opérationnels dans une analyse plus large, comme celle menée par la mission.

De nombreuses institutions, publiques comme privées, ont travaillé à la production d'indicateurs permettant de mesurer l'impact des activités humaines mais aussi des mesures de restauration entreprises pour compenser l'atteinte à la biodiversité induite par les pressions qui lui sont appliquées. La construction de tels indicateurs nécessite de connaître en amont le public cible (administrations, opinion publique, actionnaires, etc.), l'utilisation qui en sera faite (performance budgétaire, gestion de projet, états de la biodiversité, réduction des pressions) mais aussi comment les documenter (systèmes d'observation et données disponibles).

L'indicateur idéal mesurerait quantitativement les effets d'une activité humaine sur la biodiversité et illustrerait de façon simple des phénomènes complexes, notamment les tendances d'évolution dans le temps. Il permettrait de répondre aux enjeux de son utilisation par les pouvoirs publics dans le cas présent, tout en étant construit avec un niveau de validité scientifique assurant sa stabilité et l'adhésion des parties prenantes.

Annexe I

Une des difficultés inhérentes à la mesure de la dégradation de la biodiversité réside dans son caractère multiple. Contrairement au sujet climatique, il n'existe pas de mesure unique de la dégradation de la biodiversité, équivalent à la « *tonne de carbone* », que l'on puisse mesurer afin de mettre en lumière et quantifier les actions néfastes à la biodiversité. De nombreux travaux existent, prenant le parti d'évaluer l'une des pressions sur la biodiversité, ou l'état de la biodiversité dans un périmètre circonscrit. Il faut donc avoir recours à de multiples outils pour couvrir l'ensemble de la biodiversité. Les plus connus sont brièvement décrits dans le tableau 3.

Tableau 3 : Indicateurs

Nom de l'indicateur	Source	Principe	Usage
Populations d'oiseaux communs spécialistes ou « <i>suivi temporel des oiseaux communs</i> » (STOC)	Produit par le Centre d'écologie et des sciences de la conservation (CESCO) et publié par l'Observatoire national de la biodiversité (ONB),	Il estime l'évolution de 73 espèces d'oiseaux communs au sein des milieux agricoles, forestiers et bâtis.	Il s'agit d'un indicateur indirect de l'effet des politiques publiques réglementant l'utilisation des produits phytosanitaires, notamment utilisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour le suivi des objectifs de développement durable.
Biodiversity Indicator for Extractive Companies (BIEC)	N.A.	Sa méthodologie, basée sur le cadre « Pression – État – Réponse », repose sur trois étapes : ▪ une analyse spatialisée de la sensibilité de la biodiversité ; ▪ l'élaboration de scores d'état et de pression avec des acteurs locaux ; ▪ l'agrégation en tableau de bord au niveau des sites et des unités de production	Cet outil évalue le risque pour la biodiversité des activités extractives sur un site d'exploitation. Le BIEC est également un outil fournissant une méthodologie pour la sélection d'indicateurs de biodiversité
Biodiversity Footprint for Financial Institutions (BFFI)		La méthodologie se base sur le modèle Analyse du cycle de vie (ACV). L'outil fournit une vision holistique de l'impact sur la biodiversité des activités économiques. L'outil questionne les performances et les activités des entreprises dans lesquelles les institutions financières investissent puis analyse les externalités de ces activités, par exemple sur les ressources naturelles et les émissions qui en résultent.	Ces externalités exercent des pressions sur la biodiversité et celles-ci sont quantifiées en mobilisant les données d'EXIOBASE (base de données mondiale qui permet notamment de définir quels changements d'usage des terres, de l'eau, quelles émissions, etc. sont liés aux activités économiques des entreprises). L'outil s'appuie ensuite sur la méthode ReCiPe pour convertir les données de cycle de vie en impacts avant, in fine, d'interpréter l'impact des investissements sur la biodiversité

Annexe I

Nom de l'indicateur	Source	Principe	Usage
Global Biodiversity Score (GBS)	CDC Biodiversité	Une empreinte sur la biodiversité 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 kilomètre carré), métrique du 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.

Source : Mission.

Une évaluation de ces indicateurs a été menée par la Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité (FRB)² (cf. Encadré 1), incluant les indicateurs suivants : le *Biodiversity Impact Metric* (BIM), le *Biodiversity Indicator and Reporting System* (BIRS), le *Global Biodiversity Score* (GBS), le *Product Biodiversity Footprint* (PBF) et le *Species Threat Abatement and Recovery* (STAR) Metric.

Encadré 1 : Le rapport de la FRB « Indicateurs et outils de mesure : Évaluer l'impact des activités humaines sur la biodiversité ? » de 2021

L'ambition des travaux conduits par la FRB et par l'ONB est de donner des pistes pour améliorer des outils de mesure des impacts en cours de développement.

Le rapport rend compte des ateliers et du colloque scientifique organisés en octobre 2019. Leur objectif était d'instaurer un dialogue entre acteurs (développeurs d'outils et utilisateurs potentiels) et chercheurs académiques autour de la question des indicateurs de la biodiversité et de la mesure de l'impact écologique des activités humaines.

Les constats du rapport :

- les questions liées à la biodiversité tiennent compte à la fois de la diversité de ses dimensions, de la complexité du fonctionnement du vivant et de la multiplicité des enjeux sociaux associés. De ce fait, **il ne peut pas exister d'indicateur unique** tel que l'équivalent carbone développé dans la lutte contre le changement climatique.
- des outils existent d'ores et déjà. Sept indicateurs et outils de mesure utilisés par le monde économique, la société civile, à l'échelle internationale, sont comparés, dégageant leurs forces et leurs faiblesses. Les acteurs s'en emparant doivent s'en servir tout en ayant conscience de leurs limites, et en dialoguant avec les concepteurs pour les améliorer.
- des indicateurs et outils sectoriels sont également essentiels, permettant ainsi des comparaisons au sein de ces mêmes secteurs. De tels instruments doivent venir en complément d'outils de mesure intégratifs.

Les recommandations

1. Accepter la complexité du vivant pour des actions plus pertinentes et plus précises ;
2. Disposer d'un panel d'outils appréciant différentes échelles et facettes de la biodiversité ;
3. Travailler avec tous les acteurs et mieux utiliser les connaissances et les données disponibles ;
4. Adapter les outils aux pratiques de l'entreprise et à ses leviers d'actions ;

² Rapport « Indicateurs et outils de mesure : évaluer l'impact des activités humaines sur la biodiversité ? », publié en mai 2021 par la FRB.

5. Mieux caractériser les liens entre activités, pressions et impacts ;
6. Renforcer l'évaluation de la fiabilité, la robustesse, la sensibilité et les incertitudes associées aux outils ;
7. Ne pas attendre pour agir : travailler sur les pressions et les réponses ;
8. Développer des guides de choix et d'utilisation des outils, précis et illustrés par des exemples ;
9. Développer l'accompagnement régalien des acteurs pour favoriser la transition écologique ;
10. Renforcer la recherche partenariale, aussi bien fondamentale qu'appliquée ;
11. Développer la conception et les applications publiques.

Préalablement à une mesure de la biodiversité, de multiples définitions ainsi que des méthodologies ont été produites par des instances publiques nationales, européennes et internationales.

2.1.2. L'évaluation des effets de l'activité humaine sur la biodiversité est traitée par de nombreuses organisations qui ont fait progresser les analyses en la matière

2.1.2.1. Des organisations et groupes internationaux définissent des scénarios et des indicateurs

2.1.2.1.1. La Convention sur la diversité biologique et les objectifs et indicateurs de l'accord cadre global sur la biodiversité

La Convention sur la diversité biologique (CDB) est l'une des trois conventions de Rio. Elle est une convention de développement durable qui vise à la fois la préservation et la protection de la biodiversité dans ses trois dimensions (écosystèmes, espèces, gènes) et son usage durable au bénéfice de tous.

En décembre 2022, un cadre mondial pour la biodiversité a été adopté, fixant des objectifs à atteindre d'ici 2050 et des cibles d'ici 2030. Pour ce faire, les États membres de la convention doivent adopter des stratégies nationales de biodiversité mettant en œuvre des politiques publiques et privées. Afin de garantir la mesurabilité des efforts de chacun, des indicateurs communs ont été définis et d'autres sont en cours de définition. Des outils de financement accompagnent également le cadre mondial pour la biodiversité (CMB).

La cible 18 de ce cadre vise à réduire d'au moins 500 Mds de dollars par an d'ici 2030 les subventions néfastes pour la biodiversité qui sont le sujet de ce rapport.

2.1.2.1.2. Les travaux de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)

La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) est un organe intergouvernemental qui a pour mission de constituer une interface entre la communauté scientifique et les gouvernements et publie des travaux scientifiques sur l'état de la biodiversité à destination de ses États membres. La structure et les procédures de l'IPBES sont largement inspirées de celles du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) : l'IPBES se repose sur la littérature scientifique existante pour en synthétiser les conclusions.

Elle a publié en 2019 le « *Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques* »³, sous la forme d'un résumé pour les décideurs afin d'éclairer la prise de décision. Les publications de l'IPBES visent notamment à accompagner les décideurs sur les causes sous-jacentes de la perte de biodiversité, sur les déterminants des changements et des options permettant de réaliser la « *Vision 2050 pour la biodiversité* », objectif du cadre global sur la biodiversité Kunming-Montréal adopté en décembre 2022.

Au-delà des constats, son rapport dit « Nexus » de décembre 2024, « *Affronter ensemble cinq crises mondiales interconnectées en matière de biodiversité, d'eau, d'alimentation, de santé et de changement climatique* »⁴, présente 70 options pour maximiser les co-bénéfices face aux défis en cascade ou cumulés dans 10 catégories : arrêter la dégradation et assurer la conservation des écosystèmes, restaurer les écosystèmes naturels et semi-naturels, gérer les écosystèmes dans les terres et les mers exploités, consommer de façon durable, réduire la pollution et les déchets, intégrer la planification et la gouvernance, gérer les risques, garantir les droits et l'égalité, aligner les financements et autres sujets (catégorie divers). Des solutions sont également examinées et proposées.

2.1.2.1.3. *Les ressources développées par l'Union internationale de la conservation de la nature (UICN)*

Créée en 1948, l'UICN est le plus vaste réseau environnemental mondial, regroupant des organisations gouvernementales et de la société civile. Il regroupe plus de 1 400 organisations membres et de 17 000 experts. Cette expertise en fait une des autorités mondiales sur l'état du monde naturel et sur les mesures nécessaires à sa sauvegarde. Il produit notamment des ressources permettant de mesurer l'état de la biodiversité dont certaines figurent parmi les indicateurs du GBF, comme la liste rouge mondiale des espèces menacées. Il a également défini une liste verte des aires protégées et conservées ainsi qu'un classement des aires protégées en fonction des usages anthropiques qui sont les références mondiales en matière de définition des aires protégées et de leurs objectifs de gestion.

Le comité français de l'UICN est le réseau des organismes et des experts de l'UICN en France. Il regroupe en son sein 2 ministères, 8 organismes publics, 42 organisations non gouvernementales et plus de 250 experts.

En 2006, l'UICN France a réalisé une étude sur le thème de la « Gouvernance de la biodiversité » où il pointait les carences des compétences du ministère de l'écologie en matière de biodiversité, en lien avec l'absence de politique publique en la matière. De même, ce rapport soulignait l'architecture des établissements publics en charge du sujet « biodiversité ». En 2008, l'UICN a mené une étude comparative sur la gouvernance dans 8 autres pays.

En 2011, lors de son congrès annuel, le comité français a réaffirmé ses positions en demandant la création d'une agence nationale de la biodiversité en vue d'améliorer et de mettre en cohérence les politiques nationales en faveur de la biodiversité.

³Le rapport de l'évaluation mondiale de la BIODIVERSITÉ ET DES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES – Résumé à l'intention des décideurs, IPBES,

⁴ Thematic Assessment Report on the Interlinkages among Biodiversity, Water, Food and Health, « Nexus assesment » ; IPBES

2.1.2.1.4. *Le WWF et son rapport biannuel « Planète vivante »*

Le Fonds Mondial pour la Nature (*World Wide Fund for Nature* - WWF) est une organisation indépendante de conservation de la nature. Le rapport « Planète vivante » est une publication intervenant tous les deux ans et qui mesure l'état de la biodiversité sur la planète. Dans son édition de 2024, le WWF dresse un constat alarmant sur la situation de la biodiversité, en se fondant notamment sur l'indice planète vivante.

L'indice Planète Vivante a été développé en 1997 par le WWF, en collaboration avec les services du Centre mondial de surveillance pour la conservation de la nature (*United Nations Environment Programme - World Conservation Monitoring Centre - UNEP-WCMC*), une agence des Nations unies. Le WWF continue à collaborer avec l'Institut de zoologie (IoZ) et le Département Recherche de la Zoological Society of London (ZSL) pour assurer la continuité de cet indice.

La base de données utilisée pour le calcul de l'indice contient environ 3 000 séries chronologiques concernant les populations de plus de 1 100 espèces. En 2019, l'indice est calculé à partir des chiffres de 16 704 populations animales et de 4 005 espèces de vertébrés, soit 6 % du nombre des espèces de vertébrés.

L'indice est calculé ainsi : pour chacune des populations, la population de l'année 1970 est prise en référence, et on calcule son taux de décroissance, ou de croissance, par rapport à cette année. L'indice est la moyenne géométrique de ces taux, non pondérée en fonction de la taille des populations.

Le rapport « *Planète vivante* » cite aussi d'autres indices pour illustrer son propos, notamment l'indice « *Liste rouge* », indiquant si les espèces d'un groupe sont de plus en plus (ou de moins en moins) menacées d'extinction selon les données de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), ainsi que l'indice d'Intégrité de la Biodiversité, qui mesure la quantité de biodiversité originelle subsistant dans les communautés terrestres d'une région donnée. Le WWF reconnaît que chaque indicateur reflète des tendances différentes (court terme/long terme) mais que leur combinaison permet d'avoir une vision consolidée sur l'état de santé de la biodiversité et sa capacité de résilience.

2.1.2.2. *Des outils de classification économiques et budgétaires*

2.1.2.2.1. *La Taxonomie verte, un système de classification au niveau européen*

La taxonomie verte de l'Union Européenne est un système de classification des activités économiques permettant d'identifier celles qui sont durables sur le plan environnemental, c'est-à-dire qui n'aggravent pas le changement climatique. Son objectif est d'informer sur la durabilité des activités économiques et d'orienter les investissements sur les activités les plus durables. Elle concerne les entreprises, cotées ou non, qui sont censées publier depuis 2022 des informations sur la durabilité de leurs activités, mais aussi les acteurs financiers (banques y compris institutions de supervision financière, assurances) et les Etats pour leurs produits financiers verts. La taxonomie a été lancée par la Commission européenne en 2018 pour mobiliser les investissements privés afin de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

Pour établir cette classification, la Commission européenne a chargé un groupe d'experts indépendants (*Taxonomy: Final report of the Technical Expert Group on Sustainable Finance*, 2020) de fixer les critères permettant de savoir si la performance environnementale d'une activité économique donnée est suffisante pour atteindre la neutralité climatique d'ici 2050 et le niveau d'ambition fixé à l'horizon 2030. Ainsi, pour qu'une activité puisse bénéficier du label « vert » de la taxonomie, elle doit contribuer de manière substantielle à au moins un des six objectifs, et ce sans porter un préjudice significatif aux cinq autres. Les six objectifs environnementaux sont :

- ◆ l'atténuation du changement climatique ;
- ◆ l'adaptation au changement climatique ;
- ◆ l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et maritimes ;
- ◆ la transition vers une économie circulaire ;
- ◆ la prévention et le contrôle de la pollution ;
- ◆ la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

Cette classification s'adresse à des acteurs financiers et des entreprises. Elle est déclinée dans des règlements délégués, dont un premier volet a été publié⁵ et d'autres sont encore en cours d'élaboration. Ils proposeront, par activité économique, des critères techniques à respecter.

Le premier volet publié porte sur les deux premiers objectifs, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci. Dans son annexe, plus de 70 activités représentant plus de 90 % des émissions de gaz à effet de serre sont analysées.

Les travaux à venir concernant l'objectif de protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes seront structurants pour les acteurs de la sphère privée tout comme pour les acteurs publics et pour alimenter les réflexions en cours sur les interventions publiques. En l'absence de publication à date sur le volet biodiversité, la mission n'a pas pu s'appuyer sur ces travaux.

2.1.2.2.2. *Le « budget vert » réalisé chaque année lors du dépôt du projet de loi de finances*

Comme prévu à l'article 179 de la loi de finances pour 2020, un rapport permettant d'évaluer l'impact environnemental des dépenses de l'État est présenté chaque année en complément du projet de loi de finances (PLF) et du Projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS). En 2024, la cinquième version de ce rapport a été publiée.

La méthode et les outils de construction de ce budget vert, sur lequel la mission s'est appuyée, sont décrits plus loin dans cette annexe (cf. 2.3).

2.1.2.2.3. *La caisse des dépôts et consignations (CDC) et sa filiale CDC Biodiversité ont produit un guide méthodologique budgétaire à destination des collectivités territoriales*

La CDC finance la mission économie de la biodiversité (MEB), initiée en 2006, et a pour filiale CDC Biodiversité, créée en 2008. La MEB a pour vocation de mener des études, assurer des formations et de manière plus générale, à intégrer la biodiversité au sein des activités économiques. CDC Biodiversité est une entreprise privée dont l'activité est dédiée à la conception et à la mise en place d'actions de restauration et préservation de la biodiversité. Depuis 2013, la gestion de la MEB a été confiée à CDC Biodiversité.

⁵ Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil

Annexe I

Dans le cadre de la préparation des évaluations environnementales des budgets des régions, des travaux de méthodes ont été produits par CDC Biodiversité en partenariat avec l'office français de la biodiversité (OFB), Régions de France et l'institut I4CE. Ces travaux ont vocation à alimenter les évaluations à venir de ces budgets, sur le modèle du « *Budget Vert* » de l'État.

Dans son annexe méthodologique dédiée à la biodiversité et publiée par la mission économie de la biodiversité (MEB) de juin 2023 « *évaluation environnementale du budget des régions* », les auteurs rappellent l'ambition d'un tel exercice en précisant que « *Cette méthode n'a donc pas pour but d'être exhaustive. [...] Le but de l'exercice est de dessiner des lignes de partage claires et de soulever des questions* ». Les principales difficultés rencontrées par la mission sont donc partagées par d'autres acteurs qui se sont penchés sur l'exercice de cotations des dépenses publiques.

En méthode, CDC Biodiversité a procédé aux étapes suivantes :

- ◆ révision et bilan des lignes budgétaires par nature et fonction selon la nomenclature comptable en vigueur des budgets des régions, la nomenclature M57 ;
- ◆ évaluation des lignes identifiées à l'aide de la grille de cotations suivante :
 - favorable, avec par exemple des actions de désartificialisation, de dépollution, de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, de renaturation ou encore d'amélioration de la gestion des ressources naturelles ;
 - favorable sous conditions, pour des dépenses indirectes comme de la recherche en faveur de la biodiversité ;
 - neutre ;
 - défavorable pour les dépenses qui contribuent à une érosion significative de la biodiversité, comme des constructions autorisées avec des dérogations « espèces protégées » ;
 - à approfondir, pour les dépenses insuffisamment documentées ;
 - indéfini, pour les dépenses ne faisant pas l'objet d'un consensus scientifique suffisant.

La méthodologie indique la difficulté à compiler une note unique pour tous les facteurs, et met en exergue que chaque facteur de pression se décline en différentes échelles de valeurs. Cette méthodologie doit par ailleurs s'adapter à chacune des régions évaluées, avec les différences entre les dispositifs portés par chacune d'entre elles.

A titre d'illustration, est présentée dans l'encadré 2, l'évaluation réalisée à l'aide du guide méthodologique par CDC Biodiversité, concernant la pression « changements d'usage des sols » dans les secteurs de l'aménagement des territoires et de l'agriculture.

Encadré 2 : Eléments méthodologiques retenus dans l'« Annexe méthodologique : biodiversité »

Les dépenses relatives à l'aménagement du territoire concernent près de 5 % du budget des régions (Régions de France, 2022). Elles s'inscrivent dans le cadre des documents de planification tels que le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La pression « changement d'usage des sols » est traitée de la façon suivante :

- « La classification « Changement d'usages des sols » s'appuie à la fois sur la séquence [Eviter-Réduire-Compenser] ERC et sur l'objectif [Zéro artificialisation nette] ZAN pour mettre en valeur la participation à la protection (non-artificialisation des sols), à la renaturation et à la réhabilitation des continuités écologiques. L'appui sur la structure réglementaire permet d'intégrer la biodiversité comme un choix structurant des politiques publiques d'aménagement. Un arbitrage en faveur d'une destruction des habitats ou d'une altération écologique des sols au profit d'autres politiques publiques est considérée comme défavorable à la préservation de la diversité biologique. Cette approche concerne également les catégories « Infrastructures de transport ferroviaire », « Autres infrastructures de transport » et « Transition énergétique ». »

Pour l'agriculture, les Régions soutiennent le développement du secteur de l'agriculture, de la pêche et de l'industrie agro-alimentaire. En 2018, elles prévoyaient d'y consacrer 171,9 M€ en dépenses de fonctionnement et 240,3 M€ en investissement (Régions de France, 2021). Elles disposent donc de puissants leviers pour orienter les modes de production.

Les pratiques d'intensification, de simplification des occupations du sol, la mise en culture de prairies permanentes, le remembrement, ou l'agrandissement des exploitations créent des ruptures et fragmentations des continuités écologiques, ainsi qu'une fragilisation des habitats à l'échelle des parcelles (haies, prairies, zones humides). Les pratiques agricoles en matière d'entretien ou de réduction des rotations de culture ou d'augmentation du labour ont également des conséquences sur la qualité biophysique des sols :

- « Pour catégoriser les dépenses au regard de ce facteur de pression, nous avons fondé notre analyse sur les méthodes de productions dont les dépenses font l'objet. Nous considérons en effet que c'est cette caractéristique qui va entraîner ou non une pression en termes de changement d'usages des sols. Ainsi, une dépense dirigée vers des exploitations AB sera considérée comme très favorable. À l'inverse une dépense orientée vers des exploitants pratiquants une agriculture conventionnelle sera classée comme défavorable. »

Source : CDC Biodiversité, I4CE « Evaluation environnementale du budget des régions ».

Ces travaux illustrent une tentative de méthode unique d'évaluation des dépenses, au regard des pratiques affectant la biodiversité et des pressions qu'elle subit.

2.1.2.3. Les outils développés en France pour l'évaluation de l'état des écosystèmes

2.1.2.3.1. L'inventaire forestier géré par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN)

Placé sous la tutelle des ministres chargés du développement durable et de la forêt, l'inventaire forestier national est une des missions de l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

L'IGN est en effet chargé de l'inventaire permanent des ressources forestières nationales, indépendamment de toute question de propriété (articles L.151.1 et R.151.1 du code forestier). Les données que collecte l'inventaire forestier national permettent de connaître l'état, l'évolution dans le temps et les potentialités de la forêt française.

2.1.2.3.2. Le panorama de la biodiversité et des aires protégées construit par l'OFB, l'IGN et le MNHN

La carte « *Panorama de la biodiversité et des espaces protégés* » en France métropolitaine et en outre-mer est le fruit de la collaboration entre l'Office français de la biodiversité (OFB), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN).

Réalisée sur les fonds cartographiques de l'IGN, à partir des données de l'Inventaire national du patrimoine naturel (INPN), cette carte représente les aires protégées de différents niveaux :

- ◆ par voie réglementaire (arrêté, réserves naturelles ou biologiques, réserves nationales de chasse et de faune sauvage, parcs nationaux – zones cœur) ;
- ◆ par acquisition (terrains des conservatoires d'espaces naturels, terrain du conservatoire du littoral) ;
- ◆ de territoires ou contractuelles (parc nationaux – aires d'adhésion et adjacentes, parc naturels régionaux et marins, sites Natura 2000 et sites de la convention de RAMSAR⁶).

Dans son édition de 2020, le « *Panorama de la biodiversité et des espaces protégés* » comporte désormais une carte dédiée à l'outre-mer.

Figure 1 : Panorama de la biodiversité et des espaces protégés, édition 2020.



Source : Office français de la biodiversité (OFB), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) et le Muséum national d'histoire naturelle (MNHN).

2.1.3. Pour saisir et évaluer les évolutions de la biodiversité, des questions de périmètre de travail, de temporalité et de territorialisation doivent être prises en compte

Le périmètre du travail de la mission

⁶ Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, aussi couramment appelée convention sur les zones humides, est un traité international adopté le 2 février 1971 pour la conservation et le développement durable des zones humides à Ramsar.

Alors que la biodiversité est un enjeu à première vue local, le périmètre des impacts sur la biodiversité est en réalité vaste, les interactions entre pays, espèces ou échanges économiques multipliant les pressions et rendant la mesure de leurs impacts complexe.

Cette question de périmètre est régulièrement posée par les organismes travaillant sur le sujet de la biodiversité, de même que sur le sujet environnemental. Le périmètre retenu, national ou international, des évaluations permet ou non de traiter la question des importations et des exportations en matière de pollutions et de dommages fait à la biodiversité. Dans le domaine de la pêche, les importations, qui représentent plus de 88 % du volume totale en 2023⁷, jouent un rôle important, notamment dans le cadre de la politique commune de la pêche (PCP), et qui renvoie donc à un échelon européen. Dans l'étude d'impact du règlement européen sur la « déforestation importée », il est indiqué que la consommation de l'UE au cours de la période 2008-2017 a été responsable de 19 % de la déforestation tropicale intégrée dans les importations internationales de six produits agricoles.

Pour la France, le sujet du périmètre renvoie également directement aux territoires d'outre-mer dont la richesse en matière de biodiversité est sans commune mesure avec celle du territoire métropolitain : pour Laurent Poncet, directeur du Centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel unité PatriNat MNHN-OFB-CNRS, « *la France, avec ses territoires d'outre-mer et sa surface maritime, a une responsabilité particulière sur plus de 10 % de la biodiversité mondiale* », (rapport « *La biodiversité et ses refuges à la loupe* » de l'IGN de 2022). La place des Outre-mer dans le champ de travail de la mission illustre l'hétérogénéité des territoires et des problématiques tant économiques que celles relevant de la biodiversité.

Ces questions de périmètres renvoient à celui de la mission : les dépenses de l'Etat et de l'Union européenne. Le périmètre de la mission présente donc des limites.

L'identification des habitats naturels

En France, un travail de localisation des habitats naturels et semi-naturels⁸ sur le territoire a été réalisé pour déterminer où porter en priorité les politiques de préservation de la biodiversité.

Le programme de cartographie nationale (CarHab) est un outil socle de la Stratégie nationale biodiversité 2030. Il vise à réaliser une modélisation cartographique nationale de ces habitats pour les écosystèmes terrestres de l'hexagone, de la Corse et de la Réunion d'ici 2026. Cette cartographie prédictive vient en appui aux politiques publiques nationales et territoriales et a pour finalité de prendre en compte les enjeux croisés de conservation de la biodiversité, d'aménagement et de gestion durable du territoire.

Le programme CarHab est réalisé grâce à la collaboration étroite de l'OFB, du centre d'expertise et de données sur le patrimoine naturel PatriNat (MNHN-OFB-CNRS-IRD), de l'IGN, des conservatoires botaniques nationaux (CBN), du laboratoire EVS Isthme (UMR 5600, Université Jean Monnet Saint-Etienne/CNRS), du Centre d'Etudes Spatiales de la Biosphère (CESBIO), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM).

La France a également lancé à l'échelle des communes et des structures intercommunales la démarche des « Atlas de la biodiversité communale » (ABC) : il s'agit d'un inventaire des milieux et espèces présents sur un territoire donné, qui permet de connaître, de préserver et de valoriser son patrimoine naturel. Ces projets sont soutenus par l'Office français de la biodiversité et figure dans les objectifs de la SNB.

⁷ Chiffres-clés des filières pêche et aquaculture en France, FranceAgriMer, 2023.

⁸ Un habitat naturel ou semi-naturel est un milieu qui réunit les conditions physiques et biologiques nécessaires à l'existence d'une espèce animale ou végétale (ou d'un groupe d'espèces).

Le concept de limites planétaires

Le concept de limite planétaire a été défini en 2009 par le chercheur suédois Johan Rockström, du Stockholm resilience centre (SRC), aux côtés d'une vingtaine de scientifiques internationaux. Il a ensuite été repris par l'Organisation des nations unies, l'Agence européenne de l'environnement et la Commission européenne.

Il vise à rendre compte de l'impact de l'intensification des activités humaines sur des phénomènes planétaires complexes et interconnectés.

Ces phénomènes, au nombre de neuf, sont ensuite convertis en limites (les *limites planétaires*) dont le franchissement constitue une menace pour l'équilibre terrestre et pour les conditions de vie sur Terre. Les neuf phénomènes sont :

- ◆ le changement climatique ;
- ◆ l'érosion de la biodiversité ;
- ◆ la perturbation des cycles biogéochimiques de l'azote et du phosphore ;
- ◆ le changement d'usage des sols ;
- ◆ l'acidification des océans ;
- ◆ l'utilisation de l'eau douce ;
- ◆ l'appauvrissement de l'ozone stratosphérique ;
- ◆ l'augmentation des aérosols dans l'atmosphère ;
- ◆ l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère.

L'évolution de chacun des neuf phénomènes est suivie au moyen d'un ou deux indicateurs. À chaque indicateur sont affectées une valeur basse et une valeur haute, l'intervalle entre les deux constituant une « zone d'incertitude ». La valeur haute est appelée « limite planétaire ».

La proposition originale des limites planétaires porte sur le « système Terre » considéré dans sa globalité. Selon ses auteurs, il n'est pas conçu pour être utilisé à une échelle plus locale.

La mission recherche pour sa part une approche qui puisse être opérationnelle, notamment dans une mise en œuvre locale. L'enjeu de la mission est de réussir à identifier les dispositifs qui peuvent faire l'objet d'amélioration techniques au regard de la biodiversité.

2.2. Depuis 20 ans, les méthodes utilisées se sont progressivement voulues plus opérationnelles en intégrant davantage la notion de contrefactuel et en s'appuyant sur les études scientifiques pour mieux appréhender le volet biodiversité

2.2.1. L'OCDE et la notion de subventions dommageables

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

Pour la première fois, dans le cadre d'un « Atelier » dédié, l'OCDE a présenté une définition globale des subventions, visant à mettre en évidence celles qui pouvaient se révéler dommageables pour l'environnement. Le sujet du rapport est plus large que la seule biodiversité, mais il se réfère déjà à une littérature riche sur le sujet⁹ des dommages de subventions, secteur par secteur. Déjà aussi, le rapport s'interroge sur les « répercussions » et la capacité non seulement à démontrer leurs effets sur l'environnement, mais aussi à prendre en compte leurs autres utilités, notamment sociales et économiques.

Le terme « *biodiversité* » n'apparaît que deux fois dans les 240 pages du rapport. Néanmoins, il est mentionné que si la plupart des études disponibles relatives à l'impact des subventions sur l'environnement se sont concentrées, pour ce qui concerne l'agriculture, aux impacts sur l'eau, l'air et les sols et aux émissions de gaz à effet de serre, les études commencent à s'intéresser à leurs effets sur la biodiversité et sur le paysage.

Tout en énonçant que « *les subventions¹⁰ à la production et aux intrants attirent davantage de capitaux vers l'agriculture en la rendant plus rentable, ce qui a pour effet d'accroître les superficies de forêts et de zones humides converties par rapport à ce qui se passerait dans un marché sans distorsions* » et que « *les subventions fournissent aux agriculteurs des signaux en matière de prix qui les incitent à cultiver de manière plus intensive, année après année, les mêmes cultures plutôt que de pratiquer la rotation des cultures, ce qui entraîne une diminution de la productivité des sols et nécessite un recours excessif aux engrais et aux pesticides* ».

Ce rapport constitue une première étape, publique et documentée, en matière de subventions dommageables, avec une approche qui sera reprise par la suite. Il actait aussi déjà les limites et difficultés rencontrées, notamment en matière de méthodologie.

Depuis, des travaux ont été menés sur les lignes directrices pour l'élaboration d'un indicateur de biodiversité des habitats agricoles propre à l'OCDE. Une publication générale en date du 16 octobre 2024 traite un ensemble d'indicateurs dont un axe « *biodiversité* ».

⁹ Kosmo, 1987; OCDE, 1996, 1997; de Moor et Calamai, 1997; OCDE, 1998; Myers et Kent, 1998; Sizer, 2000; van Beers et de Moor, 2001; van Beers et van den Bergh, 2001; Porter, 2002.

¹⁰ Sur un périmètre qui est celui des pays membres de l'OCDE et donc comprenant des subventions dont la nature peut être très différente de celles en vigueur au sein de l'UE. Par ailleurs, le rapport date de 2003 et, au sein de l'UE, la nature des subventions a depuis lors beaucoup évolué (cf. annexe consacrée au secteur agricole)

2.2.2. Le rapport « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* » du Conseil d'analyse stratégique (CAS), dit « *Rapport Sainteny* », souligne la difficulté à relier aide publique et biodiversité

Le rapport s'inscrit dans une séquence initiée lors de la Conférence des parties (COP10) de la Convention sur la diversité biologique (CDB) en 2010 à Nagoya qui avait adopté un plan stratégique dont l'un des principaux objectifs est la réforme, la suppression ou la réduction de ces subventions d'ici à 2020. La loi de programmation de 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose que « *l'État, sur la base d'un audit, fera état des mesures fiscales défavorables à la biodiversité et proposera de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux nouveaux enjeux environnementaux* ».

Le groupe de travail présidé par Guillaume Sainteny a identifié les difficultés à relier aide publique et biodiversité, ces liens pouvant être indirects ou ambivalents. A la date du rapport, le cadre général d'analyse fondé sur le modèle *Driving force-Pressure-State-Impact-Response* (DPSIR) développé par l'OCDE en 1993 (sous la forme *Pressure-State-Response*) était le modèle de référence.

Reconnaissant que « *la notion d'aide publique dommageable à la biodiversité peut recouvrir des acceptions différentes* », le rapport a retenu une démarche fondée sur les principes suivants :

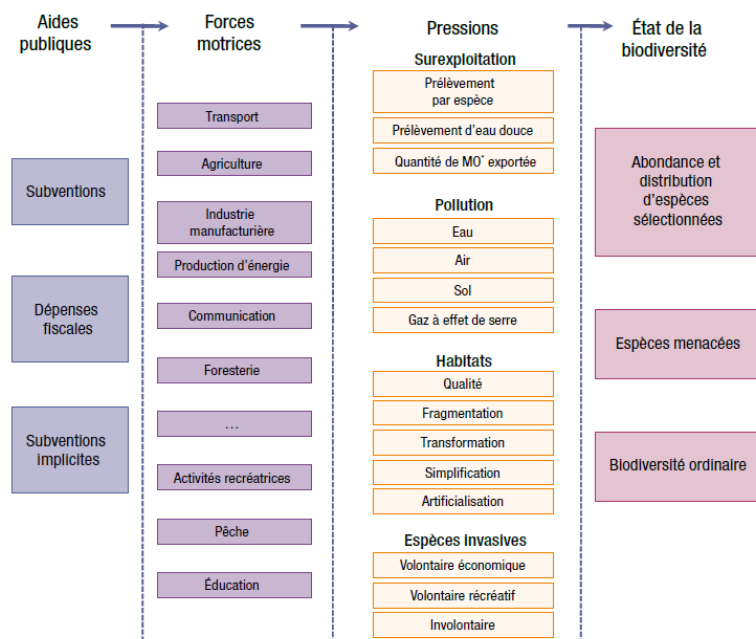
- ♦ examiner les soutiens publics de toute nature (subventions budgétaires directes, dépenses fiscales, politiques de soutien aux prix et aux revenus, absence d'internalisation de certains effets externes, etc.), aussi bien au niveau national qu'aux niveaux locaux, européen et international en s'appuyant sur le principe qu'une aide publique est à la fois « *un transfert financier de l'Etat ou des collectivités territoriales vers un agent privé* »¹¹, « *une action gouvernementale de nature à conférer un avantage en matière de revenu ou de coût* » et/ou « *l'écart entre le prix observé et le coût marginal de production, [internalisant] les dommages à la société* »¹² ;
- ♦ déterminer le caractère dommageable de l'aide publique en matière de biodiversité :
 - en pratiquant un inventaire des aides publiques « susceptibles » d'être dommageables à la biodiversité : lister les aides publiques qui ne conduisent pas à l'internalisation par les acteurs économiques des coûts/bénéfices pour la biodiversité ;
 - en démontrant le lien de cause à effet entre l'aide publique et l'état de biodiversité, en s'appuyant sur les causes d'érosion (pressions) de la biodiversité ;
 - par comparaison avec une situation d'absence d'aide publique, en tenant compte de l'effet de l'aide sur les comportements des acteurs et *in fine* sur la biodiversité tel que le met en évidence l'analyse effectuée dans le cadre du modèle *Driving force-Pressure-State-Impact-Response* (DPSIR) ;
- ♦ dans la formulation de ses propositions face à une aide publique identifiée comme dommageable à la biodiversité, le rapport garde comme point de référence le niveau optimal des prix internalisant toutes les externalités négatives affectant la biodiversité. Pour cela, le rapport s'appuie sur la littérature scientifique en la matière, et notamment les travaux du Centre d'analyse stratégique (CAS) donnant des valeurs tutélaires concernant la biodiversité (rapport Chevassus-au-Louis) mais aussi le *Handbook on Estimation of External Costs in the Transport Sector*, les travaux suisses sur la « *Redevance poids lourds liée aux prestations* », les études du Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) et bien d'autres ;

¹¹ Sont ainsi référencées les aides directes à destination des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, les soutiens aux investissements locatifs et prêts à taux zéro, mais également le barème kilométrique pour frais de déplacement ou les amortissements accélérés.

¹² Sont ainsi concernées les dépenses fiscales

- ♦ le cas échéant, le recours à la norme et à la réglementation a pu être envisagé si l'instauration d'un prix internalisant leur apparaissait difficile ou peu opérationnelle.

Figure 2 : Vision d'ensemble du rapport « Sainteny » des forces motrices, les pressions et l'état de la biodiversité



(*) MO : matière organique.

Source : Rapport « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », Conseil d'analyse stratégique, 2012.

En méthode, le rapport Sainteny a donc procédé en étapes, en définissant son approche, rappelant les pressions puis en faisant la liste des aides publiques dommageables par pression, et ce avec la documentation disponible, en particulier la documentation budgétaire et avec une situation contrefactuelle d'absence d'aide publique. En complément, le rapport « Sainteny » propose la réorientation des aides publiques en internalisant toutes les externalités négatives affectant la biodiversité dans les prix.

Le rapport indique clairement que « *les aides de l'Etat constituent même parfois un soutien direct à une activité dont l'exercice peut conduire à la dégradation de la biodiversité* » : dans ce cas, les auteurs ont préféré proposer de réorienter les aides vers des pratiques moins dommageables plutôt que de les supprimer.

2.2.3. L'annexe des projets de loi de finances (PLF), dit le « Budget Vert », un progrès pour l'aide à la décision, néanmoins peu investi sur le volet biodiversité

Un exercice désormais institutionnalisé

L'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, dispose que le Gouvernement remet au Parlement, en annexe au projet de loi de finances (PLF), un rapport sur « *l'impact environnemental du budget* ».

Les crédits budgétaires, les taxes affectées plafonnées et les dépenses fiscales du budget de l'État sont analysées et cotées en se fondant sur la nomenclature de présentation du budget de l'État par destination à l'action et à la sous-action. Ce choix méthodologique explique que des changements de nomenclature s'accompagnent de changements de cotation. La cotation au niveau de l'action budgétaire nécessite de prendre en compte l'impact sur l'environnement des crédits majoritaires, au sein d'une action donnée. Ainsi, même si certaines dépenses minoritaires de l'action pourraient être cotées différemment du reste de l'action, la totalité de l'action sera cotée de manière unique selon l'impact environnemental des dépenses qui représentent la majorité de l'action.

Une cotation portant sur six axes

La cotation de chaque action se fait en deux temps. D'abord, une note de -1 à 3 est attribuée sur chacun des six axes environnementaux en fonction de l'impact de chaque dépense. Les notes détaillées sont cependant disponibles en open data sur le portail des données ouvertes du ministère de l'Économie et des Finances.

Pour les dépenses favorables, cette catégorie recouvre trois types de dépenses :

- ◆ les dépenses ayant un objectif environnemental principal ou participant directement à la production d'un bien ou service environnemental (éco activité). *Note 3* ;
- ◆ les dépenses sans objectif environnemental mais ayant un impact indirect avéré. *Note 2* ;
- ◆ les dépenses favorables mais à l'impact controversé en présence notamment d'effets de court terme favorables pouvant présenter un risque de verrouillage technologique à long terme. *Note 1* ;

Pour les dépenses neutres, dépense sans effet significatif sur l'environnement. *Note 0*.

Pour les dépenses défavorables, la dépense constitue une atteinte directe à l'environnement ou incite à des comportements défavorables à celui-ci. *Note -1*.

Pour les dépenses non cotées, l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas d'évaluer de manière consensuelle l'impact environnemental de la dépense et/ou l'évaluation est rendue impossible du fait du manque de données disponibles sur la dépense.

Les scénarios contrefactuels du budget vert

L'impact environnemental des dépenses de l'État n'est pas évalué dans l'absolu. En effet, la quasi-totalité des dépenses entraînent une certaine consommation de ressources ou l'émission de gaz à effet de serre. Ainsi, **selon la méthode du budget vert, l'impact environnemental de chaque dépense est évalué par rapport à un scénario contrefactuel, qui correspond à une situation théorique en l'absence d'aide. La cotation dépend de la comparaison au scénario contrefactuel.**

Dans le rapport « *Green budgeting* » de 2019, la pression environnementale des dépenses publiques de l'État est évaluée, par la mission IGF-CGEDD¹³, sur chacun des six axes étudiés, au regard d'un scénario contrefactuel défini comme l'absence de dépense ou la moindre dépense. Cette approche simple et opérationnelle visait à proposer une méthode facilement reproductible et des cotations pouvant faire l'objet d'un débat sans recours à de lourdes modélisations ou connaissances a priori.

¹³ *Green Budgeting* : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, IGF-CGEDD, 2019.

A la suite de ce rapport, le groupe de travail interministériel¹⁴ a appliqué la méthodologie établie par la mission à l'ensemble du budget de l'État, avec plusieurs spécificités. Le groupe de travail a ainsi défini, par consensus, une cotation des dépenses reflétant la plus ou moins grande pression d'une dépense sur l'environnement et le climat par rapport à un scénario contrefactuel également conçu comme l'absence de dépense (notamment dans le cas de dépenses d'investissement ou de dépenses incitatives comme les dépenses fiscales) ou une moindre dépense (notamment dans le cas de dépenses relatives à une institution publique, en supposant par exemple une baisse de moyens ou d'effectifs).

Ainsi, le budget vert n'a pas vocation à évaluer des écarts à une norme ou un niveau d'atteinte d'objectifs environnementaux. Il évalue l'impact d'une dépense sur l'environnement par rapport à un scénario contrefactuel conçu comme l'absence de dépense ou une moindre dépense, ou par rapport à un scénario contrefactuel spécifique adapté à la spécificité de la dépense concernée.

Concernant l'axe Biodiversité, il s'agit de l'axe le moins bien documenté par le budget vert. Ce constat est partagé par le groupe de travail.

« Au vu des données disponibles, l'axe Biodiversité est principalement considéré sous le prisme du changement de l'usage des sols dans le budget vert, ainsi que sous l'angle du prélèvement des ressources (hors champs des autres axes précités). »¹⁵

Au regard des ressources, notamment humaines, consacrées à la construction et à l'actualisation annuelle du budget vert, l'étendue des travaux à réaliser sur le seul axe Biodiversité semble trop important pour l'équipe en poste.

2.2.4. Lors de la publication de la stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030, une démarche retenue dans le rapport IGF-IGEDD de 2022 a ouvert le débat sur le sujet des subventions dommageables

Au niveau national, outre les travaux du rapport « Sainteny », précurseur en la matière, le rapport IGF-IGEDD publié dans le cadre de la SNB pour 2030 abordait le sujet des subventions dommageables.

Ce rapport de 2022, qui portait sur le financement de la SNB 2030, présente une analyse partielle des moyens publics dommageables, portant principalement sur les crédits budgétaires de l'Etat et des fonds européens en faveur de l'agriculture, de la pêche et du développement régional, sur la base des données accessibles. La mission IGF-IGEDD s'y était appuyée sur les travaux du « Budget vert » et du rapport du Centre d'analyse stratégique (CAS) de 2012 « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* », aussi appelé « *rapport Sainteny* ».

Sur les crédits budgétaires, le rapport de 2022 s'est principalement intéressé aux moyens contribuant à l'artificialisation des sols. Il en a fait de même pour les dépenses fiscales.

Concernant les aides agricoles, en s'appuyant sur le rapport de l'agence européenne de l'environnement « *L'environnement en Europe – état et perspectives 2020* » de 2019, la mission de 2022 a considéré que les changements d'usage des sols et les rejets de pollutions permettent de classer une part importante des dépenses du 1^{er} pilier de la politique agricole commune (PAC) 2014-2022 et certaines dépenses du 2^{ème} pilier comme ayant un effet dommageable sur la biodiversité.

¹⁴ Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des Risques et par la direction du Budget (DB), la direction de la Législation fiscale (DLF) et la direction générale du Trésor (DGT), rattachées au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministère du Budget et des Comptes publics.

¹⁵ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat – octobre 2022.

Annexe I

Concernant les aides favorisant l'artificialisation des sols, la mission de 2022 a retenu les dispositifs contribuant au changement d'usage des sols et la destruction des habitats. Les moyens en faveur des constructions de logements neufs ainsi que les niches fiscales concernées, le soutien aux infrastructures linéaires de transport et les dépenses fiscales dans le domaine de l'aménagement ont été intégrés dans le chiffrage de la mission. D'autres périmètres¹⁶ ont aussi été intégrés dans une démarche qui ne se voulait pas exhaustive.

Tableau 4 : Subventions publiques (État et Union européenne) dommageables à la biodiversité en 2022 (en M€) telles que présentées dans le rapport IGF-IGEDD sur la SNB 2030.

Subventions dommageables par thème	2022
PAC (1 ^{er} et 2 ^{ème} piliers)	6 498,3
FEAMP	33,8
Total fonds européens	6 532,1
Nouvelles infrastructures linéaires de transport	1 284
Logement neuf	954,4
Dépenses fiscales liées à la taxe d'aménagement	650
Biocarburants	296
Aides agricoles (État)	248,7
Aides pêche (État)	20,7
Aides à la presse	179
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</i>

Source : Mission IGF-IGEDD sur le financement de la SNB 2030, 2022.

La mission de 2022 n'a pas été en mesure de mener des investigations poussées sur les autres périmètres.

2.2.5. Les travaux de l'Office français de la biodiversité (OFB) et de l'Observatoire National de la Biodiversité (ONB) sont plus ambitieux quant aux conséquences tirées du contrefactuel que le Budget vert et plus complets budgétairement

En 2021 et 2022, des travaux ont été menés au sein du groupe de travail (GT) « Biodiversité et économie »¹⁷ de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB)¹⁸ pour élaborer un indicateur intitulé « dépenses de l'État défavorables à la biodiversité ». A la date du présent rapport, ces travaux n'ont pas été rendus publics.

¹⁶ La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur des biocarburants pour 300 M€.

¹⁷ Le groupe de travail « Biodiversité et économie » de l'ONB est piloté, depuis sa création en 2019, par la Chaire comptabilité écologique de la Fondation AgroParisTech.

¹⁸ L'Observatoire national de la biodiversité (ONB) est un dispositif partenarial piloté et animé par l'Office français de la biodiversité. Il est l'un des services composant le système d'information sur la biodiversité.

Annexe I

Le développement d'un indicateur portant sur l'évaluation des dépenses publiques nationales défavorables à la biodiversité s'inscrit dans l'objectif A3 des « *objectifs d'Aichi* » adoptés en 2010 dans le cadre de la convention des Nations-Unies sur la diversité biologique, puis de l'objectif 18 du Global Biodiversity Framework (GBF) « *Recenser, d'ici à 2025, les incitations, y compris les subventions, préjudiciables à la biodiversité et les éliminer, les supprimer progressivement ou les modifier de manière proportionnée, juste, efficace et équitable, tout en les réduisant substantiellement et progressivement d'au moins 500 milliards de dollars par an d'ici à 2030, en commençant par les incitations les plus préjudiciables, et renforcer les incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité.* ».

La méthodologie présentée ici a été réalisée par la Chaire Comptabilité écologique (CCE) et l'Office français de la biodiversité (OFB) avec la FRB. Ces travaux ont bénéficié de nombreuses consultations avec les partenaires et membres de l'ONB. Le groupe de travail (GT) économie et du comité éditorial de l'ONB ont validé la méthodologie sont composés des structures suivantes, cf. tableaux ci-dessous.

Tableau 5 : Composition du GT économie de l'ONB (par structure)

Structure
Agence française de développement (AFD)
AFD
BL Evolution
ECOBIO
Inrae
MNHN
OFB
OFB
SDES/SDIE
SDES/SDIE
Université de Montpellier
WWF
AgroParisTech

Source : ONB.

Tableau 6 : Composition du comité éditorial de l'ONB (par structure)

Membres permanents
Patrinat
Cabinet Langevin & Cie
GipEcofor
Tour du Valat
OFB/DSUED
BL Evolution
UICN France
OFB/DSUED
DEB
FRB
FNE
LPO
INRAE
MNHN
OFB
Cerema
OFB
Patrinat
Invités permanents
OFB

Annexe I

Membres permanents
Patrinat
Cabinet Langevin & Cie
GipEcofor
Tour du Valat
OFB/DSUED
BL Evolution
UICN France
OFB/DSUED
DEB
FRB
FNE
LPO
INRAE
MNHN
OFB
Cerema
OFB
Patrinat
Invités permanents
OFB
OFB
Patrinat
DEB
SDES

Source : ONB.

Pour le ministère de l'agriculture, le bureau du développement agricole et des partenariats pour l'innovation, de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) a été sollicité en 2022.

Cet indicateur s'inscrit dans l'axe de travail « *Comment l'économie impacte-t-elle la biodiversité et comment évoluent les pressions majeures que l'économie nationale fait peser sur la biodiversité ?* » du GT « *Biodiversité et économie* » de l'ONB. L'objectif recherché par cet indicateur est d'identifier parmi les dépenses de l'État celles qui contribuent à financer des pratiques aggravant un ou plusieurs des cinq grands types de pressions. Pour cela, une analyse complète du budget tel que programmée pour l'année 2022 dans le cadre du projet de loi de finances a été réalisée.

Ce travail propose une cotation unique (= note) pour chaque dépense, mais également une cotation de la dépense vis-à-vis de chacune des pressions mentionnées ci-dessus, ainsi qu'une qualification finale de la dépense comme « *favorable à la réduction des pressions* », « *défavorable à la biodiversité* », « *neutre* » ou « *inclassable* ».

En décomposant l'impact des dépenses publiques sur la biodiversité suivant les pressions majeures qui s'exercent sur elle, l'indicateur vise à rendre compte des différentes dimensions biophysiques des actions humaines qui influent sur l'état des écosystèmes. Ce panorama est toutefois partiel et incomplet, car cet indicateur, par son périmètre, ne rend pas compte de l'impact de l'ensemble de l'économie nationale, mais de celui des pratiques financées par l'État.

Une notation de la dépense pour chacune des cinq pressions

Chaque sous-action budgétaire est analysée au regard de la documentation budgétaire et de la nomenclature en vigueur. Pour chacune des pressions considérées, la sous-action est évaluée en comparaison aux conventions établies par secteur (voir en annexes). Un score est attribué à la dépense :

- ◆ si elle finance une pratique négative, elle est assignée d'un "-1" ;
- ◆ si elle finance une pratique positive, elle est assignée d'un "+1" ;
- ◆ si elle finance une pratique sans impact direct avéré sur la pression, elle est assignée d'un "0" ;
- ◆ si elle finance à la fois des pratiques positives et négatives sur la même pression ou les informations pour qualifier l'impact direct sont manquantes, dans ce cas elle n'est pas classée (X).

Cette évaluation s'appuie sur la littérature scientifique relative aux principaux secteurs économiques générant des impacts directs sur la biodiversité. Des choix méthodologiques ont été pris par les auteurs, tels que le choix du proxy « bio/non bio » pour discriminer les dépenses du secteur agricole. Elle a été établie lors de la construction de cette méthodologie, et devra être complétée en cas de renouvellement de l'exercice. Les éléments bibliographiques seront présentés dans les annexes dédiées des secteurs étudiés.

Pour chaque ligne budgétaire (ou dépense) analysée, les scores pondérés obtenus lors des deux étapes précédentes sont additionnés. Le résultat, compris entre « -7 » et « +7 » détermine le statut final de la dépense :

- ◆ Si la note obtenue est positive (>0), la dépense est cotée « favorable » à la réduction des pressions sur la biodiversité ;
- ◆ Si la note obtenue est négative (<0), la dépense est cotée « défavorable » à la biodiversité ;
- ◆ Si la note est nulle et que l'ensemble des scores sont nuls ($=0$) également, la dépense est cotée de « neutre » ;
- ◆ Si la note est nulle et que par ailleurs un ou plusieurs scores sont positifs, et un ou plusieurs scores sont négatifs, sur une ou plusieurs des pressions, la dépense est cotée de « mixte » ;
- ◆ Si la note finale est supérieure à 3X en valeur absolue (soit entre $[-7X ; -3X[$ et $]3X ; 7X]$)¹⁹ la dépense est cotée « inclassable » ou si les scores sont nuls (0) et inclassables (X) sur l'ensemble de la ligne.

Cette méthode ressemble en partie à celle du budget vert, en s'appliquant à l'ensemble des cinq pressions. Néanmoins, elle a une démarche visant à identifier les subventions dommageables dans l'absolu, et non par rapport à une absence de subventions, situation définie comme le contrefactuel du budget vert. De plus, la cotation est aussi appréciée par rapport à une cible (comportement favorable à la biodiversité) : toute subvention à une pratique plus impactante que la cible, dès lors que celle-ci a pu être définie, est qualifiée de défavorable.

La formalisation de cette méthode est reprise dans un tableau similaire au budget vert, avec une démarche ligne à ligne sur l'ensemble des sous-actions des crédits budgétaires, des dépenses fiscales et des taxes affectées. Les données de l'étude consultée par la mission datent du projet de loi de finances pour 2022.

¹⁹ Si la ligne comprend plus de trois « X » sur l'ensemble des pressions.

2.2.6. Les travaux de l'Institute for climate economics (I4CE) sur les financements publics du système alimentaire français

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

2.2.7. Les méthodologies et les chiffrages produits par des organisations non gouvernementales (ONG)

Sur les fonds européens (périmètre UE), le WWF a produit en plus de son rapport « *Planète vivante* », une étude de mai 2024 « *Can your money do better?* », sur les subventions dommageables à la biodiversité, commandée au cabinet « *Trinomics* ».

Avec une approche secteur par secteur et en couvrant le budget européen total, elle recense les montants suivants :

- ◆ pour l'agriculture, entre 58 à 60 % des montants annuels sont qualifiés de dommageables à la biodiversité représentant près de 32 Mds€ pour l'ensemble de la PAC (périmètre UE) ;
- ◆ pour la pêche, la fourchette retenue des aides dommageables représente 5 à 12 % des montants du FEAMPA, soit entre 60 et 140 M€ par an selon le WWF ;
- ◆ pour les infrastructures de transports, entre 7 et 11 % du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds de cohésion sont considérés comme dommageable à la biodiversité, pour un total entre 1,3 et 2 Mds€.

Sans décliner les montants par État membre, le WWF estime entre 34 et 48 Md€ les montants dépensés par les États qui auraient un effet dommageable sur la biodiversité.

Pour l'ensemble des dépenses publiques, **le Réseau Action Climat (RAC)** a produit un chiffrage pour les dépenses néfastes pour le climat et l'environnement, en 2022 qu'il a actualisé en 2023. La méthodologie s'appuie sur les travaux du budget vert, des guides produits par I4CE et de la documentation publique disponible en matière de dépenses publiques (annexes au projet de loi de finances). Le chiffrage du RAC est de 67 Mds€²⁰, principalement sur des dépenses fiscales sur les taxes aux énergies fossiles (pour 13 Mds€) et sur le bouclier tarifaire mis en œuvre à partir de 2023 (pour 45 Mds€).

Dans le secteur des affaires maritimes, BLOOM a rédigé une note sur la pêche et sur les moyens publics français alloués à ce secteur²¹. Les chiffrages produits indiquent que le secteur bénéficie de plus de 327 M€ de subventions, ces subventions allant principalement à des bateaux pratiquant une pêche industrielle, identifiée comme la plus dommageable à la biodiversité par l'ONG, au contraire de la pêche côtière.

La mission constate que toutes les méthodes des ONG ont leurs limites : difficile quantification des effets sur la biodiversité selon les pressions, niveau de détail des dépenses publiques incomplet, répartition insuffisante entre les acteurs des dispositifs financés ou liste des acteurs concernés par les mesures identifiées non exhaustive. De plus, nombre de ces analyses n'inscrivent pas les dispositifs visés dans l'ensemble des politiques publiques auxquelles ils répondent. Néanmoins, elles ont le mérite d'interroger les pouvoirs publics sur les conséquences des politiques publiques sur la biodiversité.

²⁰ 2023 : Panorama des dépenses néfastes pour le climat et l'environnement « 67 milliards d'euros d'argent public qui contribuent au changement climatique »

²¹ Note « *A contre-courant* » publiée le 5 janvier 2024 par BLOOM.

3. La mission initiale a rencontré un désaccord méthodologique

Pour déterminer les impacts de l'action publique, les réflexions observées dans l'analyse économique mobilisent des scénarios contrefactuels qui visent à évaluer l'effet d'une subvention, d'une réglementation ou d'une intervention en comparant la situation avec une situation différente, le plus souvent sans celle(s)-ci. La situation théorique est appelée scénario contrefactuel.

Le CGAAER a souhaité que le scénario contrefactuel utilisé par cette mission soit exclusivement celui de l'absence de subvention.

L'IGF et l'IGEDD ont fait le choix d'adopter une approche mixte, intégrant un scénario contrefactuel, qui comparerait la situation existante à un objectif à atteindre et qui peut être celui de la restauration de la biodiversité, ainsi qu'une identification des moyens publics ne faisant l'objet d'aucune règle relative à la biodiversité. Pour la France, la publication de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) peut offrir un point de référence par rapport aux objectifs qui doivent être recherchés par les politiques publiques, et dont les aides publiques sont l'un des volets.

Le CGAAER a de plus souhaité s'en tenir à un scénario définissant le caractère « dommageable » d'une subvention publique à son effet « incitatif » sur les pratiques, toute subvention n'ayant pas d'effet incitatif étant alors caractérisée comme « non dommageable ».

Un désaccord, profond compte tenu des conséquences qu'il emporte en termes de chiffrage des subventions dommageables, a ainsi émergé au sein de la mission et conduit, *in fine*, le CGAAER à s'en extraire.

3.1. A partir de travaux existants, l'IGF et l'IGEDD ont construit leur cotation en identifiant les dispositifs pouvant être améliorés pour préserver la biodiversité et en établissant une priorité dans les modifications à apporter

3.1.1. Des initiatives et une législation au niveau européen pour restaurer un état de la nature plus favorable ont posé un cadre et une ambition en matière de biodiversité

En 2020, la communication de la Commission européenne « Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 » présentait un schéma directeur définissant la position de l'Union européenne (UE) dans la perspective de la négociation du cadre mondial en faveur de la biodiversité pour l'après-2020 en vue de son adoption lors du sommet des Nations unies sur la biodiversité en 2021. Cette stratégie comprenait quatre domaines avec des cibles et des engagements :

- ◆ un réseau cohérent de zones protégées, avec notamment les objectifs suivants :
 - apporter une protection juridique à un minimum de 30 % de la superficie terrestre et 30 % de la superficie marine ;
 - intégrer des corridors écologiques dans le cadre d'un réseau transeuropéen de la nature ;
 - mettre en place une protection stricte²² d'au moins 10 % des zones protégées de l'Union ;

²² « Les zones strictement protégées sont des zones entièrement et légalement protégées, qui sont désignées pour protéger et/ou restaurer l'intégrité de zones naturelles riches en biodiversité, leur structure écologique sous-jacente et les processus environnementaux naturels qui les soutiennent. Les processus naturels sont donc essentiellement préservés des pressions humaines et des menaces qui pèsent sur la structure et le fonctionnement

Annexe I

- ◆ un plan de restauration de la nature de l'UE, par les engagements suivants :
 - proposer des objectifs de restauration de la nature juridiquement contraignants en 2021, soumis à une analyse d'impact ;
 - restaurer des écosystèmes dégradés et des écosystèmes riches en carbone ;
 - s'assurer de l'absence de dégradation des habitats et espèces, et qu'au moins 30 % de ceux qui ne présentent pas actuellement un état favorable obtiennent le statut d'état favorable ou affichent une tendance nettement positive ;
 - réduire les risques liés aux pesticides chimiques et l'utilisation de ces substances de 50 % et réduire de 50 % l'utilisation des pesticides à haut risque ;
 - assurer une superficie cultivée en agriculture biologique d'au moins 25 % des terres agricoles et accroître significativement l'adoption de pratiques agroécologiques ;
 - réduire de 50 % le nombre des espèces de la « Liste rouge » menacées par des espèces exotiques envahissantes ;
 - réduire de 50 % les pertes de nutriments dues à l'utilisation de fertilisants en lien avec une réduction d'au moins 20 % de l'utilisation de fertilisants.
- ◆ Permettre un changement porteur de transformation en établissant un nouveau cadre de gouvernance en matière de biodiversité comportant des obligations et des étapes de mise en œuvre afin de garantir la transparence et la responsabilité conjointe de tous les acteurs dans la réalisation des engagements en matière de biodiversité ;
- ◆ Adopter un programme mondial en faveur de la biodiversité, avec pour l'UE la volonté de :
 - travailler en coopération avec des partenaires partageant les mêmes valeurs réunis au sein d'une coalition à niveau élevé d'ambition pour la biodiversité et jouer un rôle moteur par l'exemple en faveur d'un cadre mondial ambitieux pour la biodiversité pour l'après-2020 ;
 - utiliser l'action extérieure pour promouvoir la protection et la restauration de la biodiversité, en particulier concernant la gouvernance internationale des océans, le commerce, la coopération internationale, la politique de voisinage et la mobilisation des ressources.

En plus de cela, le 10 mars 2021, la déclaration commune sur la conférence sur l'avenir de l'Europe a donné lieu à une consultation des citoyens, des acteurs politiques et des partenaires sociaux. Le 9 mai 2022, la conférence a achevé ses travaux, présentant aux trois institutions de l'UE un rapport sur ses résultats finaux comprenant 49 propositions. Parmi ces propositions, la proposition n°2 et son objectif « *Protéger et restaurer la biodiversité, le paysage et les océans, et éliminer la pollution* » a été déclinée en 8 mesures.

Faisant suite à la consultation citoyenne, l'Union européenne s'est saisie des propositions à travers la loi sur la restauration de la nature qui est par ailleurs la déclinaison européenne de la cible 2 de l'accord cadre global sur la biodiversité Kunming-Montréal. Le texte est paru le 29 juillet 2024 et est entré en vigueur le 18 août 2024. Préserver la biodiversité, protéger les écosystèmes existants, réparer les dégradations déjà subies, tels sont les objectifs du règlement européen.

écologiques globaux de la zone, que ces pressions et menaces se situent à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone strictement protégée ».

Les États membres doivent restaurer au moins 30 % des habitats concernés par la nouvelle législation (forêts, prairies, zones humides, rivières, lacs et fonds coralliens) pour remettre en bon état les plus endommagés d'ici 2030, puis 60 % d'ici 2040 et 90 % d'ici 2050. Conformément à la position du Parlement, les pays de l'UE doivent donner la priorité aux zones Natura 2000 jusqu'en 2030. Une fois qu'une zone est remise en bon état, les pays de l'UE veillent à ce qu'elle ne se détériore pas de manière conséquente. Les États membres devront également adopter des plans nationaux de restauration qui détaillent la manière dont ils entendent atteindre ces objectifs.

Dans ce cadre, les écosystèmes agricoles sont aussi visés. Ainsi, pour améliorer la biodiversité dans les écosystèmes agricoles, les pays de l'UE devront progresser dans deux des trois indicateurs suivants :

- ◆ l'indice des papillons de prairies ;
- ◆ la part des terres agricoles présentant des particularités topographiques à haute diversité ;
- ◆ le stock de carbone organique dans le sol minéral des terres cultivées.

Les pays devront également prendre des mesures visant à augmenter l'indice des oiseaux communs des milieux agricoles.

3.1.2. Dans le périmètre adressé par la mission, la démarche retenue par l'IGF/IGEDD se veut la plus opérationnelle possible

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

Cette démarche invite à préciser la nature des subventions dommageables, et des marges de manœuvres qu'il peut y avoir selon les politiques publiques concernées. A ce titre, les précisions de l'OCDE en la matière (cf. encadré 3) mettent en perspective les différents niveaux et les temporalités possibles pour des dommages faits à la biodiversité.

Encadré 3 : Subventions dommageables, les précisions de l'OCDE

Comment certaines subventions et autres incitations peuvent avoir des effets potentiellement néfastes sur la biodiversité. Certaines subventions peuvent avoir un impact négatif sur la biodiversité de différentes manières, directement ou indirectement, à différentes échelles géographiques et sur différentes périodes.

Des effets négatifs directs peuvent se produire lorsque des terres forestières sont converties en cultures de biocarburants, par exemple, ou lorsque des routes sont construites dans des zones riches en biodiversité. Les effets indirects comprennent le changement climatique, qui a ensuite un impact sur la biodiversité, ou le changement indirect d'affectation des sols (*indirect land use change* - ILUC) lié aux objectifs et aux subventions en matière de biocarburants. Les impacts peuvent être immédiats (conversion des terres, construction de routes, marées noires), survenir au fil du temps (charge de pollution entraînant le dépassement de seuils écologiques critiques en temps voulu, phénomènes d'eutrophisation) et/ou s'étaler sur de nombreuses années (croissance de la capacité de pêche, augmentation de la consommation de combustibles fossiles) et n'être ressentis de manière aiguë que par les générations suivantes. Les impacts peuvent se produire au niveau local (subventions pour la construction de routes), régional (subventions pour la production d'énergie hydraulique à l'aide de barrages sur les rivières), national (conversion des tourbières entraînant la perte d'habitats, d'écosystèmes ou d'espèces d'importance nationale), supranational (impacts de l'extraction des ressources ou subventions pour les usages de l'eau dans les bassins fluviaux transfrontaliers soumis à un stress hydrique), et mondial (changement climatique).

L'impact global peut être moins clairement négatif, par exemple lorsque l'incitation a des effets à la fois positifs et négatifs (une centrale hydroélectrique atténuant les effets du changement climatique mais causant rupture de la continuité écologique des espèces) ou en raison de l'existence de filtres politiques (les exigences de conditionnalité dans le cas des subventions agricoles). Par ailleurs, certaines subventions peuvent sembler à première vue inoffensives, mais peuvent en fait avoir des effets négatifs, en fonction de leur conception ou de la manière dont les bénéficiaires y répondent (les subventions à la modernisation et au déclassement des flottes de pêche).

L'éventail et la complexité des impacts soulignent l'importance d'évaluer soigneusement les effets des nouvelles subventions et la nécessité pour toute réforme, d'examiner de manière suffisamment large les avantages de la réforme.

Source : Synthèse OCDE 2022, page 14, traduction par la mission.

A partir de ces éléments, l'IGF et l'IGEDD distinguent trois dimensions à considérer pour définir la notion d'aide dommageable dans la suite du rapport. La notion d'impact direct et indirect sur la biodiversité d'un dispositif relève de conséquences différentes selon les secteurs étudiés. De même, compte tenu des échelles géographiques et du pas de temps propre à chaque secteur, les précisions et la doctrine retenue ne peuvent pas être homogènes : à titre d'illustration, une pratique agricole, ancrée dans un modèle économique depuis des dizaines d'années ne peut être abandonnée aussi rapidement qu'un projet d'aménagement de construction de logement rendu économiquement intéressant par une mesure de nature fiscale. Pour ces notions, la mission illustre les difficultés rencontrées pour chacun de ces aspects :

- ◆ **exemple d'effet direct d'une subvention** : la subvention permet la réalisation d'une action qui porte directement atteinte à la biodiversité, même si tel n'est pas son objectif de fond. C'est le cas du financement sur fonds publics d'un projet routier conduisant à l'artificialisation de sols ;
- ◆ **exemple d'effets indirects d'une subvention** : l'objectif final de l'aide peut être favorable à la biodiversité, mais les étapes intermédiaires pour y parvenir peuvent avoir un effet défavorable. Par exemple, le soutien à la filière biocarburant peut encourager indirectement une intensification des pratiques agricoles dans les exploitations auprès desquelles elle s'approvisionne ;

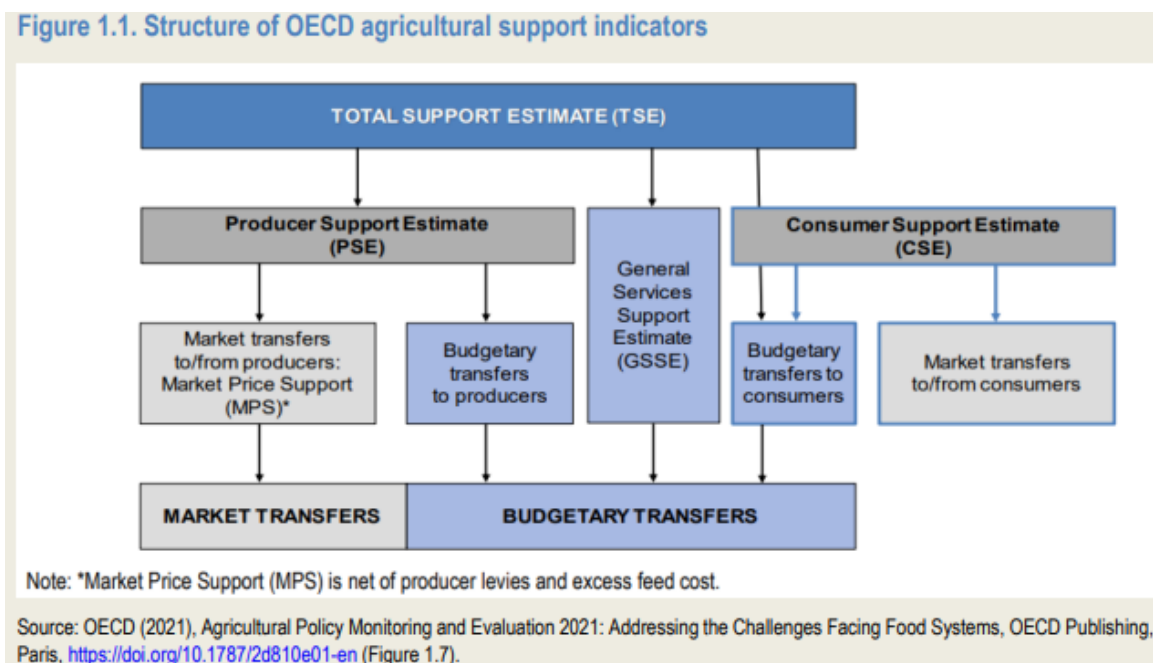
- ♦ **le pas de temps** : les conséquences peuvent se matérialiser immédiatement ou au cours du temps. L'exemple de la pollution des sols ou le développement des capacités de pêche qui dépassent les vitesses de régénération des stocks invitent à s'interroger sur les populations concernées qui subissent le dommage « *qui subit le dommage / au sein de la même génération / générations d'après ?* » ;
- ♦ **à quelle échelle** : du très local (construire une route) au plus global (le changement climatique).

La lettre de mission mentionne que le champ de la consommation sera à étudier. Au regard de son ampleur, et du calendrier de la mission, ce champ ne fera pas l'objet d'une étude dédiée dans le rapport. Les dispositifs qui pourront être identifiés au cours de la mission seront mentionnés, mais cela ne s'inscrira aucunement dans une démarche spécifique sur ce volet.

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

La principale difficulté pour la mission et pour les acteurs qui se sont penchés sur le sujet est de définir à partir de quel seuil un modèle économique et les subventions qu'il reçoit devient lui-même dommageable pour la biodiversité. Le cas de l'agriculture et de l'alimentation est emblématique de ces interrogations. L'OCDE a illustré, au mieux des différences entre ses membres, la structure des indicateurs de soutien au secteur agricole, illustrant les interactions entre les fonds publics et les prix au consommateur (cf. figure 3).

Figure 3 : les indicateurs du soutien agricole de l'OCDE



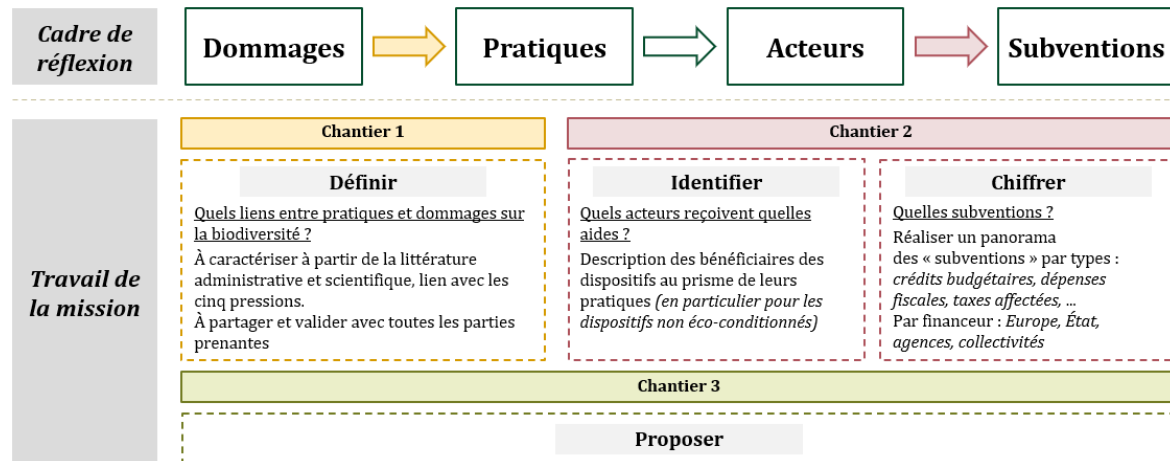
Source : OCDE.

3.2. Une méthode qui s'appuie sur la littérature et les données existantes

Une abondante littérature scientifique s'est déjà penchée sur les effets sur la biodiversité des différentes pratiques et activités exercées. Les moyens publics qui les soutiennent sont alors l'objet d'une analyse dans le cadre du présent rapport.

En fonction de leur impact sur la biodiversité et des contraintes qui leurs sont appliquées relatives à la biodiversité, la mission a statué sur la nécessaire révision de ces moyens, selon un degré de priorité. Les subventions ayant été identifiées comme « non dommageables » ont été exclues du champ des propositions.

Figure 4 : Conduite de la mission



Source : Mission.

Dans le secteur agricole, plusieurs études, sur lesquelles la mission s'est appuyée, ont analysé les impacts des subventions de la PAC sur l'environnement et en particulier sur la biodiversité.

La mission, comme les organismes ayant travaillé sur le sujet, a rencontré des difficultés pour caractériser les dommages résultant d'une pratique ou d'une activité ainsi que leur ampleur.

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

Au regard du calendrier et des secteurs étudiés, la mission a donc retenu une méthodologie mixte pour ses analyses. Pour chacun des secteurs étudiés, elle s'appuie sur les données, notamment budgétaires, à disposition et les méthodes déjà élaborées, par des missions précédentes, des organismes publics de référence ou encore des organisations non gouvernementales spécialisées.

Les travaux du Budget Vert, et l'approche par la nomenclature existante du Budget de l'Etat, ont structuré le niveau de granularité de la mission.

Indiquées dans la lettre de mission, les dépenses des collectivités territoriales sont demeurées une difficulté de la mission. Si l'établissement d'un Budget Vert fait désormais l'objet d'une obligation des collectivités territoriales, ce dernier est encore en cours d'élaboration, tant dans ses modalités de construction que dans la réalisation de son premier exercice²³. Par ailleurs, ce budget vert ne portera que sur les dépenses d'investissement. Au-delà de cet exercice en cours d'élaboration, la mission n'a pas pu mener de travail consolidé sur ces dépenses en l'absence de données en la matière. Quand elle a estimé utile de les mentionner, la mission a pu illustrer certains dispositifs locaux dans les secteurs étudiés.

²³ La première budgétisation selon l'axe biodiversité étant prévue sur l'exécution de l'exercice 2025.

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

En résumé, sur chacun des secteurs retenus, la mission IGF/IGEDD a mené les travaux suivants :

- ◆ **un recensement des dispositifs publics de toute nature finançant le secteur ;**
- ◆ **une identification des moyens publics qui doivent faire l'objet d'une étude approfondie au regard des pratiques dommageables à la biodiversité qu'elles financent, avec une gradation en deux catégories, les lignes prioritaires et les autres ;**
- ◆ **les moyens publics qui ne sont pas identifiés par la mission sont considérés comme « non dommageables » à la biodiversité.**

La mission s'est appuyée sur les travaux existants, notamment ceux de l'ONB et du Budget Vert.

3.3. La méthodologie retenue et les sources utilisées pour chacun des secteurs

Pour l'exercice de cotation, le travail mené par l'ONB a été une première grille de lecture (pour l'IGF/IGEDD), avec son raisonnement par pression. Le rapport Sainteny et le travail mené par I4CE ont également été mis à profit, de même que l'ensemble de la littérature à laquelle la mission a eu accès, ainsi que les éléments recueillis lors des entretiens qu'elle a conduits. Pour les sujets nécessitant des précisions, la mission a rencontré les administrations et acteurs pouvant éclairer d'éventuelles interrogations sur la cotation proposée.

3.3.1. Pour l'agriculture

Les sources utilisées sont :

- ◆ les documents annexés aux projets de lois de finances (projets annuels de performances et rapport annuels de performance) ;
- ◆ les données à la disposition du ministère de l'agriculture, et en particulier celles du service de la statistique et de la prospective (SSP) et de la Direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Ces données portent sur les dispositifs nationaux et européens ;
- ◆ les documents budgétaires des collectivités territoriales ;
- ◆ de nombreuses sources bibliographiques, citées dans l'annexe consacrée à ce secteur et notamment le rapport Sainteny de 2012, les travaux d'I4CE sur les financements publics du système alimentaire français²⁴, le PSN de la PAC 2023-2027 et son évaluation environnementale.

Le périmètre comporte :

- ◆ les dispositifs UE, avec en particulier la politique agricole commune (PAC) ;
- ◆ les crédits budgétaires du budget de l'Etat ;
- ◆ les dépenses fiscales les plus pertinentes, quand l'information était disponible ;
- ◆ les interventions des collectivités territoriales, quand elles ont pu être identifiées.

²⁴ Rogissard, L. et al (2024), op.cit.

Pour l'IGF et l'IGEDD, le scénario contrefactuel utilisé est celui des objectifs à atteindre fixés par les pouvoirs publics à savoir la restauration de la biodiversité tout en garantissant la souveraineté alimentaire de la France dans un cadre européen. L'IGF et l'IGEDD n'ont pas pu trouver d'étude établissant un scénario contrefactuel d'absence d'aides publiques dans le domaine agricole permettant d'établir un scénario contrefactuel fiable et exhaustif. A l'inverse, le travail mené par l'ONB, le rapport Sainteny et d'autres publications suggèrent que les aides agricoles actuelles ne contraignent pas suffisamment les pratiques agricoles pour que ces dernières ne participent pas à la dégradation de la biodiversité. Elles conservent un impact fort sur l'état de la biodiversité et permettent la poursuite d'un modèle de production impactant. L'analyse ligne à ligne des dispositifs financés par la PAC a ensuite fait l'objet d'une relecture à la lumière des données transmises par le SSP et de la documentation européenne afin d'affiner l'analyse des pratiques agricoles ayant l'impact le plus fort sur la biodiversité.

Le chiffrage issu de cette cotation permet de produire deux chiffres :

- ◆ un premier chiffre concernant les dispositifs qu'il faut revoir prioritairement, au regard des marges d'amélioration qu'ils présentent et de l'effet direct sur la biodiversité en lien avec le secteur ;
- ◆ un second chiffre sur des dispositifs à expertiser, de façon moins prioritaire, notamment le label Haute Valeur Environnementale (HVE), label s'inscrivant dans une démarche environnementale et ayant fait l'objet d'une révision récente mais dont un bilan devra être tiré.

Le CGAAER s'est pour sa part appuyé sur la littérature citée dans l'annexe agricole et notamment le rapport Sainteny, les travaux d'I4CE, le PSN et son évaluation environnementale, mais pas sur le travail de cotation mené par l'ONB dont les choix méthodologiques ne sont pas partagés (par exemple sur la segmentation entre les pratiques d'agriculture biologique et les autres pratiques). Le scénario contrefactuel utilisé est celui de l'absence d'aides publiques pour l'agriculture qui entraînerait une accentuation des pratiques dommageables pour la biodiversité dans un contexte d'intensification des pratiques agricoles pour conserver de la rentabilité économique.

L'analyse ligne à ligne a été menée et la mise en perspective avec les évolutions historiques des dispositifs de la PAC a permis de produire trois chiffres :

- ◆ un chiffre de subventions non dommageables ;
- ◆ un chiffre de subventions dommageables ;
- ◆ un chiffre de subventions n'ayant pas pu être évaluées.

3.3.2. Pour la forêt

Les sources utilisées sont :

- ◆ les documents annexés aux projets de lois de finances (projets annuels de performances et rapport annuels de performance) ;
- ◆ le rapport IGF-CGAAER-IGEDD « Mise en gestion durable de la forêt française privée » de mars 2024 ;
- ◆ les documents budgétaires des collectivités territoriales quand identifiés.

Pour l'exercice de cotation, les travaux menés par l'ONB et le Budget Vert ont été une première grille de lecture pour l'IGF et l'IGEDD. Une analyse ligne à ligne des dispositifs a été conduite selon chacune des deux approches.

Le chiffrage issu de sa cotation permet à l'IGF/IGEDD de produire un chiffre concernant les dispositifs qu'il faut revoir prioritairement, au regard des marges d'amélioration qu'ils présentent et de l'effet direct sur la biodiversité en lien avec le secteur.

Le CGAAER a également refusé de s'appuyer sur l'analyse menée par l'ONB qui divise entre les pratiques en terme d'impact sur la biodiversité en fonction de leur objectif premier soit l'entretien de la forêt et soit son exploitation pour la production de bois.

3.3.3. Pour les affaires maritimes

Les sources utilisées sont :

- ◆ les documents annexés aux projets de lois de finances (projets annuels de performances et rapport annuels de performance) ;
- ◆ les documents relatifs à la politique commune de la pêche (PCP) et du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) ;
- ◆ les documents budgétaires des collectivités territoriales quand identifiés.

Pour l'exercice de cotation, les travaux menés par l'ONB et le Budget Vert ont été une première grille de lecture pour l'IGF et l'IGEDD. Une analyse ligne à ligne des dispositifs a été conduite selon chacune des deux approches. Pour les sujets nécessitant des précisions, la mission a rencontré les administrations et acteurs pouvant éclairer d'éventuelles interrogations sur la cotation proposée. *In fine*, c'est donc une cotation motivée par un faisceau d'indices et une position validée par la mission.

Le chiffrage issu de sa cotation permet à l'IGF/IGEDD de produire un chiffre concernant les dispositifs qu'il faut revoir prioritairement, au regard des marges d'amélioration qu'ils présentent et de l'effet direct sur la biodiversité en lien avec le secteur.

Le CGAAER, bien qu'arrivant sensiblement aux mêmes résultats, s'est également dissocié de la méthodologie utilisée.

3.3.4. Pour l'aménagement du territoire

Les sources utilisées par l'IGF/IGEDD sont :

- ◆ les documents annexés aux projets de lois de finances (projets annuels de performances et rapport annuels de performance) ;
- ◆ les documents budgétaires des collectivités territoriales quand identifiés.

Pour l'exercice de cotation, les travaux menés par l'ONB et le Budget Vert ont été une première grille de lecture. La contribution du Commissariat général au développement durable (CGDD) telle que déjà intégrée dans le Budget Vert permet d'affiner l'exercice. L'analyse ligne à ligne des dispositifs a fait l'objet d'une relecture de la part de la mission. Pour les sujets nécessitant des précisions, la mission a rencontré les administrations et acteurs pouvant éclairer d'éventuelles interrogations sur la cotation proposée. *In fine*, c'est donc une cotation motivée par un faisceau d'indices et une position validée par la mission.

Le chiffrage issu de cette cotation permet de produire un chiffre concernant les dispositifs qu'il faut revoir prioritairement, au regard des marges d'amélioration qu'ils présentent et de l'effet direct sur la biodiversité en lien avec le secteur.

Le CGAAER a refusé de s'associer aux chiffrements produits considérant la thématique en dehors de son champ de compétence.

3.3.5. Pour les énergies

Les sources utilisées par l'IGF/IGEDD sont :

- ◆ les documents annexés aux projets de lois de finances (projets annuels de performances et rapports annuels de performance) ;
- ◆ les documents budgétaires des collectivités territoriales quand identifiés.

Pour l'exercice de cotation, les travaux menés par l'ONB et le Budget Vert ont été une première grille de lecture. L'analyse ligne à ligne des dispositifs a fait l'objet d'une relecture de la part de la mission. Pour les sujets nécessitant des précisions, la mission a rencontré les administrations et acteurs pouvant éclairer d'éventuelles interrogations sur la cotation proposée. *In fine*, c'est donc une cotation motivée par un faisceau d'indices et une position validée par la mission.

Le chiffrage issu de cette cotation permet de produire un chiffre concernant les dispositifs qu'il faut revoir prioritairement, au regard des marges d'amélioration qu'ils présentent et de l'effet direct sur la biodiversité en lien avec le secteur.

Le CGAAER a refusé de s'associer aux chiffrages produits considérant la thématique en dehors de son champ de compétence.

ANNEXE II

Secteur agricole

SOMMAIRE

1. LE MODÈLE AGRICOLE FRANÇAIS SE SPÉCIALISE ET POURTANT PERD EN COMPÉTITIVITÉ.....	4
1.1. La France est la première puissance agricole européenne, mais présente des revenus inférieurs à la moyenne	4
1.2. Face à la concurrence internationale, le modèle agricole français perd en compétitivité	5
1.3. Le nombre de fermes et de chefs d'exploitation diminue en France, la main d'œuvre salariée se développe	6
1.4. Les fermes françaises se spécialisent, tout en adoptant de plus en plus de nouveaux modes de production, notamment l'agriculture biologique.....	9
1.5. Les revenus agricoles dépendent très largement du soutien public, tout en présentant des différences par type et taille d'exploitation.....	13
2. LES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR AGRICOLE RELÈVENT DES ÉCHELONS EUROPÉEN, NATIONAL ET LOCAL, ET REPRÉSENTENT PLUS DE 30 MDS€ PAR AN	19
2.1. La politique agricole commune, une longue évolution depuis le soutien à la production vers la prise en compte de l'environnement.....	19
2.1.1. <i>La première PAC, conçue pour sécuriser les agriculteurs et doper la production.....</i>	<i>19</i>
2.1.2. <i>Le tournant vers une prise de conscience environnementale de la PAC est amorcé dans les années 1990</i>	<i>22</i>
2.1.3. <i>Le découplage a figé les avantages historiquement donnés aux exploitations les plus intensives, les réformes suivantes tentant un rééquilibrage des soutiens.....</i>	<i>23</i>
2.1.4. <i>La conditionnalité se renforce au fil des réformes.....</i>	<i>28</i>
2.2. La PAC poursuit des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, dans un contexte de réduction budgétaire et de prise en compte de nouveaux enjeux.....	31
2.3. La déclinaison française de la PAC pour la programmation actuelle reflète une ambition environnementale comparable à celle des autres États membres	36
2.3.1. <i>Pour le premier pilier.....</i>	<i>38</i>
2.3.2. <i>Pour le second pilier</i>	<i>40</i>
2.4. Les crédits européens à destination de l'agriculture française représentent 9,3Mds€ de financement annuels, répartis entre le premier et le second pilier de la PAC.....	45
2.4.1. <i>Une gestion des moyens de la PAC partagée entre l'État et les collectivités territoriales</i>	<i>46</i>
2.4.2. <i>Les moyens financiers de la PAC, à travers son premier pilier, le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), sont de 7,0 Md€ pour la France métropolitaine et de 321 M€ pour les outre-mer par an en moyenne</i>	<i>48</i>
2.4.3. <i>Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) présente des objectifs multiples et est doté d'un montant annuel moyen de 1,8 Md€.....</i>	<i>54</i>

2.5. Les crédits budgétaires de l'État à destination de l'agriculture, qui représentent 5,8 Md€, sont essentiellement portés par le ministère en charge de l'agriculture au travers de cinq programmes budgétaires.....	58
2.5.1. <i>Le programme 149 porte des dépenses d'intervention à destination de l'agriculture à hauteur de 2,1 Md€ en 2024 en contrepartie de fonds européens et par le biais de dispositifs nationaux.....</i>	58
2.5.2. <i>Quatre autres programmes budgétaires soutiennent, de manière parfois indirecte, le secteur agricole, à hauteur de 3,7 Md€.....</i>	61
2.6. Les dépenses fiscales et sociales versées au secteur de l'agriculture représentent chaque année plus de 11 Md€	63
2.6.1. <i>Le secteur de l'agriculture bénéficie de 2,2 Md€ de dépenses fiscales, dont la moitié au titre de la réduction des coûts de l'énergie.....</i>	63
2.6.2. <i>Les dépenses sociales dans le champ agricole sont aussi un élément clé du modèle économique des exploitants agricoles.....</i>	69
2.7. Les collectivités territoriales interviennent elles-aussi en faveur de l'agriculture, notamment à travers le FEADER	70
2.8. Les taxes affectées financent plusieurs catégories d'acteurs qui interagissent avec le secteur de l'agriculture	74
2.9. L'état des lieux agrégé de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture représente plus de 31 Md€ en 2024.....	77
3. LE DÉCLIN DE LA BIODIVERSITÉ DES TERRES AGRICOLES EST LARGEMENT RECONNU ET L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES N'EST PAS PARVENUE À L'ENRAYER	78
3.1. Les espaces agricoles présentent une richesse écosystémique utile à l'agriculture et à la société.....	78
3.2. Une contribution documentée au déclin de la biodiversité, en France	79
3.3. ... comme en Europe.....	83
3.4. Des pratiques agricoles qui évoluent	84
3.5. ... mais un suivi lacunaire des évolutions à l'œuvre et de leurs effets	88
4. LES PRATIQUES DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ ET LEURS FINANCEMENTS : UN SUJET COMPLEXE	90
4.1. Le rapport IGF/IGEDD de 2022 avait chiffré à 6,5 Md€ les subventions dommageables à la biodiversité au titre de la PAC.....	90
4.2. Malgré une prise en compte croissante de l'environnement dans ses objectifs, la PAC n'a pas permis de faire évoluer les pratiques agricoles en faveur de la biodiversité.....	91
4.3. Un rapport de l'Institute for climate economics (I4CE) propose un chiffrage sur les aspects environnementaux, périmètre plus large que la biodiversité, ...	95
4.4. La mission s'est appuyée sur la littérature présentée ci-dessus pour fonder son analyse et a identifié près de 8,3 Md€ de moyens publics, soit 26 % des concours au secteur qui doivent faire l'objet d'un approfondissement quant à leurs effets sur la biodiversité	97
4.4.1. <i>Au sein des aides découplées, 85 % des 5,7 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement pour s'assurer qu'elles ne financent aucune pratique dommageable à la biodiversité.....</i>	97
4.4.2. <i>Concernant les aides couplées, 69 % du 1,0 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement prioritaire.....</i>	100

4.4.3.	<i>Concernant les interventions sectorielles, 34 % des 270 M€ concernés, soit 11 instruments sur les 19 au total, nécessitent un approfondissement ...</i>	102
4.4.4.	<i>La gestion des risques et l'assurance récolte sont à date des outils non discriminants des pratiques agricoles</i>	103
4.4.5.	<i>Les dépenses fiscales non éco-conditionnées qui nécessitent un approfondissement relèvent en grande partie des soutiens aux carburants</i>	103
4.4.6.	<i>Les dépenses sociales importantes dans le secteur de l'agriculture ne font l'objet d'aucune éco-conditionnalité.....</i>	104
4.4.7.	<i>Concernant les aides du 2^{ème} pilier, plus de 80 % des instruments soutiennent des pratiques qui ne sont pas dommageables à la biodiversité et près de 25 % des montants des aides du FEADER nécessitent un approfondissement</i>	104
4.4.8.	<i>Synthèse</i>	105
5.	DES PISTES DE RÉFORMES À INSCRIRE DANS LE CADRE ÉCONOMIQUE ET SOCIAL CONTRAINT DE L'AGRICULTURE	105
5.1.	<i>La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre du PSN</i>	106
5.1.1.	<i>Faire de l'éco-régime un vrai levier de transformation, pour accompagner les agriculteurs à la hauteur des enjeux de transition et des services environnementaux rendus.....</i>	106
5.1.2.	<i>Rétablir la conditionnalité à son niveau d'ambition initial.....</i>	107
5.1.3.	<i>Une réorientation des moyens du FEADER pour soutenir les pratiques les plus favorables est possible dans le cadre de la PAC.....</i>	108
5.2.	<i>Cibler prioritairement les aides à la conversion vers l'agro-écologie sur les zones les plus riches en biodiversité apparaît également comme un outil permettant d'obtenir des résultats tangibles dans ce domaine et en matière de santé publique</i>	110

1. Le modèle agricole français se spécialise et pourtant perd en compétitivité

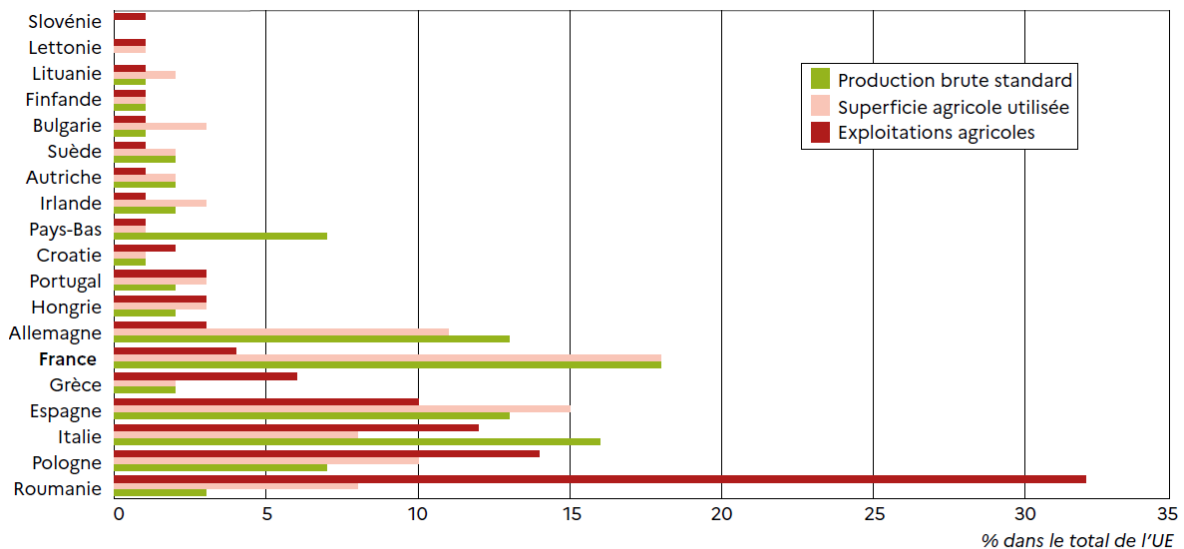
1.1. La France est la première puissance agricole européenne, mais présente des revenus inférieurs à la moyenne

Quelques indicateurs permettent de mettre en perspective l'agriculture française au sein de l'Union européenne¹. La France se classe en tête des pays producteurs agricoles européens avec 88,2 Mds€ de productions animale et végétale en 2022, soit 18 % de la production de l'UE, devant l'Allemagne (14 %), l'Espagne et l'Italie (12 %). La structure de la production diffère entre ces quatre pays : la moitié de la production est d'origine animale en Allemagne, autour de 40 % en France et en Espagne, et un tiers en Italie. La France est chaque année le premier producteur végétal et partage la première place avec l'Allemagne pour la production animale selon les années.

En 2020, la France se classe au 6^{ème} rang en nombre d'exploitations agricoles, elle héberge 4 % des 9,1 millions de fermes que compte l'Union européenne (cf. graphique 1). La Roumanie en concentre 32 %, suivie par la Pologne (14 %), l'Italie (12 %), puis l'Espagne (10 %).

La SAU de l'UE, soit 160 Mha, couvre plus de 38 % de son territoire et la SAU moyenne par exploitation s'établit à 17 ha. Pour autant, 64 % des exploitations font moins de 5 ha. En 10 ans, près de 3 millions d'exploitations ont disparu dans l'UE, principalement dans les pays de l'Est et du bassin méditerranéen. Moins nombreuses mais de plus grande taille, les exploitations d'Europe occidentale réalisent plus de 50 % de la production animale et végétale de l'UE.

Graphique 1 : Exploitations, SAU et production brute standard en 2020 dans l'Union européenne (en %)



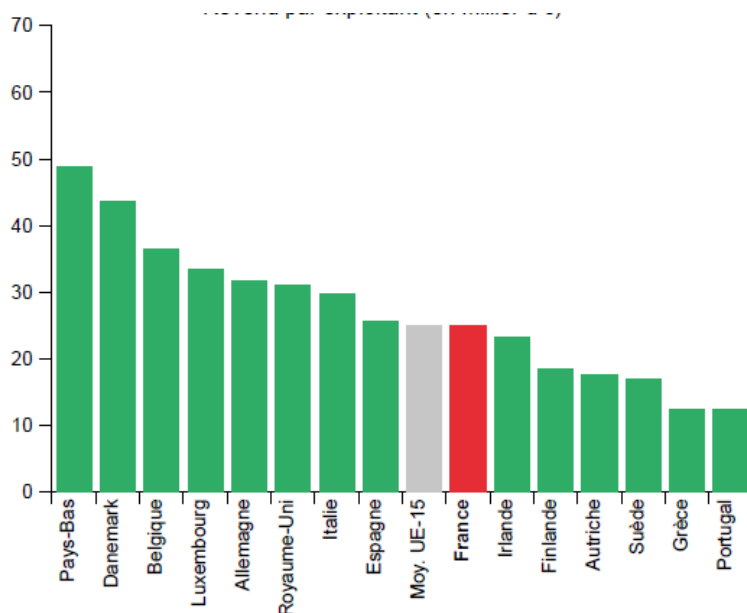
Note : le pourcentage de chacune des trois données pour les 8 pays non représentés est inférieur à 2 %.
Champ : ensemble des exploitations.

Source : Eurostat, Recensement agricole 2020, Graph'Agri, AGRESTE, 2024.

¹ Barry et al., *Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires*, Insee références, éditions 2024, et Toute l'Europe, *L'agriculture européenne en 10 chiffres clés*, mise à jour du 30 janvier 2025.

Enfin, si la France reste le premier pays producteur européen, les revenus agricoles y sont, par ailleurs, en moyenne moins bons que dans les autres États membres (cf. graphique 2)².

Graphique 2 : Résultat* moyen par exploitant par État membre de l'UE-15 (k€) (2012-2017)



* Résultat d'exploitation par unité de travail familiale

Source : DG AGRI, FADN 2012-2017, « Les résultats économiques des exploitations agricoles : comparaisons européennes », 2019.

1.2. Face à la concurrence internationale, le modèle agricole français perd en compétitivité

La France est toujours le premier pays producteur agricole européen, mais sa balance commerciale et la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises sont en perte de vitesse depuis dix ans. Le commerce extérieur des produits agricoles bruts et transformés reste structurellement excédentaire, mais il se dégrade en tendance, ce que confirment les analyses sur le sujet ces dernières années³. S'il reste positif, c'est grâce aux vins et spiritueux sans lesquels la balance commerciale agroalimentaire française serait déficitaire depuis 2016, et dans une moindre mesure aux céréales. **En revanche, les produits transformés hors boissons sont en déficit commercial depuis 2007**. Cette tendance est spécifique à la France puisqu'au niveau européen la balance commerciale des produits transformés hors boissons est largement positive et augmente en Europe.

² Lorge, A., *Les résultats économiques des exploitations agricoles : comparaisons européennes*, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, service de la statistique et de la prospective, n°2019-06, novembre 2019

³ Voir notamment : La Coopération Agricole, 2021. *La souveraineté alimentaire de la France Tirer les leçons de la pandémie de Covid-19*. Étude de prospective économique mai 2020 - mai 2021

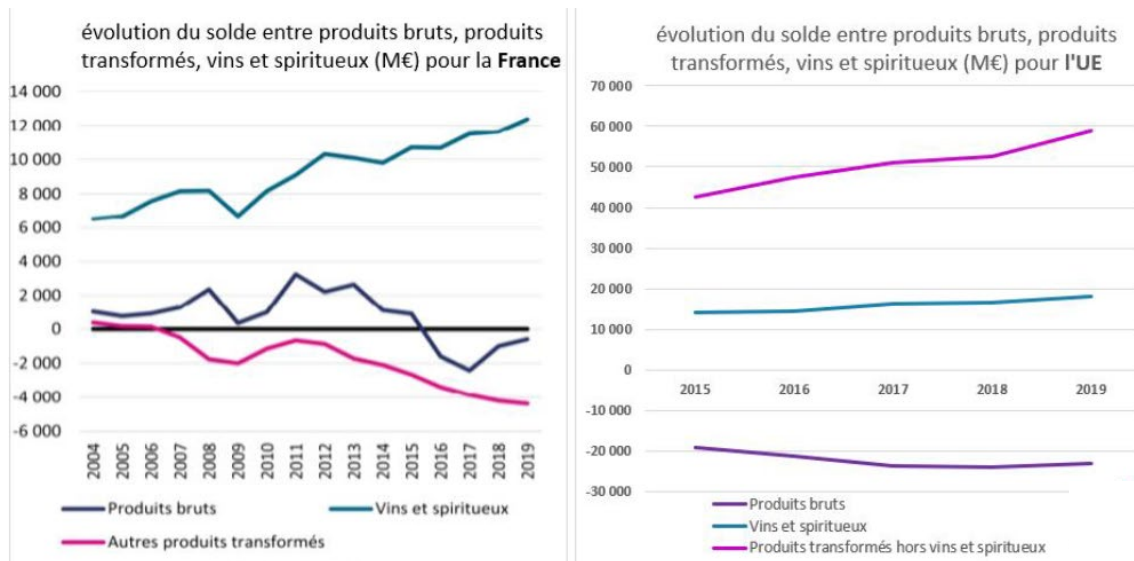
Haut-commissariat au plan, 2021. *L'agriculture, enjeu de reconquête*. 9 juillet 2021

FranceAgriMer, 2021. *Compétitivité des filières agroalimentaires françaises*. 25 juin 2021

Chambres d'agriculture France, 2021 *La compétitivité du secteur agricole et alimentaire : ruptures et continuité d'un secteur clé de l'économie française (1970-2020)*, janvier 2021.

Institut Montaigne, 2021. « *En campagne pour l'agriculture de demain* », octobre 2021.

Graphique 3 : Comparaison de l'évolution des balances commerciales en France et en Europe pour les produits bruts, les boissons et les produits transformés hors boissons



Source : CGAAER.

Le solde des échanges avec les pays de l'Union européenne est devenu déficitaire depuis 2015⁴. Le déclin de la balance commerciale française avec l'Union européenne (UE), principale zone d'échanges, s'explique essentiellement par une baisse de compétitivité des productions françaises en comparaison de celles des autres pays européens⁵.

1.3. Le nombre de fermes et de chefs d'exploitation diminue en France, la main d'œuvre salariée se développe

L'emploi agricole continue de diminuer en France pour atteindre 2,7 % de l'emploi total en 2022. Les chefs d'exploitation et co-exploitants, au nombre de 496 000 (cf. tableau 1), constituent toujours la majorité de l'emploi agricole, mais l'emploi familial dans les exploitations diminue au profit des salariés non familiaux⁶.

⁴ Barry et al., op cit.

⁵ FranceAgriMer, op cit. et V. Hébrail-Muet et al., *Dégradation de l'excédent commercial agricole et agroalimentaire français : principaux facteurs explicatifs* – Ministère de l'agriculture – Centre d'études et de prospective – Analyse N° 172, décembre 2021

⁶ Barry et al, op.cit.

Annexe II

Tableau 1 : Evolution de la main d'œuvre agricole en France métropolitaine entre 2010 et 2020,

Évolution de la main-d'œuvre agricole en France métropolitaine entre 2010 et 2020

	2010	2020	Évolution (%)
Nombre d'exploitations (millier)	490,0	389,8	- 20,4
dont sous statut individuel	341,5	227,6	- 33,3
sous forme sociétaire	148,5	162,1	9,2
Nombre de personnes travaillant de façon permanente sur l'exploitation (millier)	966,3	758,3	- 21,5
Chef d'exploitation ou coexploitant	603,9	496,4	- 17,8
Main-d'œuvre familiale permanente	207,5	91,5	- 55,9
Total chefs, coexploitants et familiaux	811,3	587,9	- 27,5
Salarié permanent non familial	155,0	170,4	10,0
Volume de travail mobilisé sur l'année (millier d'ETP) ¹	739,7	659,5	- 10,8
Chef d'exploitation ou coexploitant	445,8	391,2	- 12,3
Main-d'œuvre familiale permanente	87,1	53,7	- 38,4
Total chefs, coexploitants et familiaux	532,9	444,8	- 16,5
Salarié permanent non familial	127,9	138,3	8,2
Saisonnier ou occasionnel	78,9	75,6	- 4,1
Volume de travail mobilisé sur l'année par type d'exploitation (millier d'ETP)			
Au sein des exploitations sous statut individuel	327,8	211,3	- 35,5
Au sein des exploitations sous forme sociétaire	411,9	448,1	8,8
Volume de travail réalisé par un prestataire (millier d'ETP estimés)		23,4	
CUMA	1,0	1,3	26,6
ETA	10,7	14,8	39,2
Autre type de prestataire		7,3	

Source : AGRESTE, recensement agricole, juillet 2022.

Le nombre d'exploitations diminue, mais de manière contrastée selon leur taille : le nombre d'exploitations de moins de 20 ha a diminué de 30 %, le nombre d'exploitations de taille intermédiaire diminue également (baisse comprise entre 20 et 27 %) tandis que le nombre d'exploitations de plus de 200 ha a augmenté d'un tiers. En termes de dimension économique⁷, en 2020, les grandes exploitations représentent 20 % des fermes, contre 28 % pour les plus petites.

Alors qu'elle diminuait régulièrement depuis 50 ans sous les effets de l'artificialisation des sols et au profit de la forêt, la superficie agricole utilisée⁸ (SAU) métropolitaine tend à se stabiliser sur la période récente et est aujourd'hui estimée à 26,7 millions d'ha. Elle représente 48,7% du territoire métropolitain en 2020, contre 54,4% en 1970. Elle a diminué de 0,8 % entre 2010 et 2020 (après 3 % de baisse entre 2000 et 2010). On estime que depuis 2010 l'artificialisation des sols consomme de l'ordre de 25 000 ha/an, tandis que la forêt s'étend d'environ 50 000 ha/an⁹.

Entre 1970 et 2020, le nombre d'exploitations métropolitaines a été divisé par quatre, passant de 1 580 000 à 389 800. La diminution du nombre d'exploitations ralentit également : elle est passée à -2,3 % par an sur la période 2010-2020, contre -3,0 % entre 2000 et 2010. Sur la période 1970-2020, la surface agricole utilisée (SAU) moyenne par exploitation est passée de 19 à 69 ha¹⁰.

⁷ La dimension économique d'une exploitation est déterminée au regard de sa production brute standard (PBS – voir encadré 3) ou production potentielle par ha ou par tête de cheptel, hors aide. Depuis le recensement agricole de 2020, la classification adoptée est la suivante : micro-exploitation pour une PBS inférieure à 25 000 € (soit 12 ha équivalents blé), petite exploitation entre 25 000 et 100 000 €, moyenne entre 100 000 et 250 000 € et grande au-delà. Les exploitations présentant une PBS supérieure à 25 000€ sont dites « professionnelles ».

⁸ La surface agricole utilisée (SAU) comprend les terres arables (y compris pâturages temporaires, jachères, cultures sous abri, jardins familiaux, etc.), les surfaces toujours en herbe (STH) et les cultures permanentes (vignes, vergers, etc.).

⁹ Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France, Rapport du Gouvernement, mars 2024

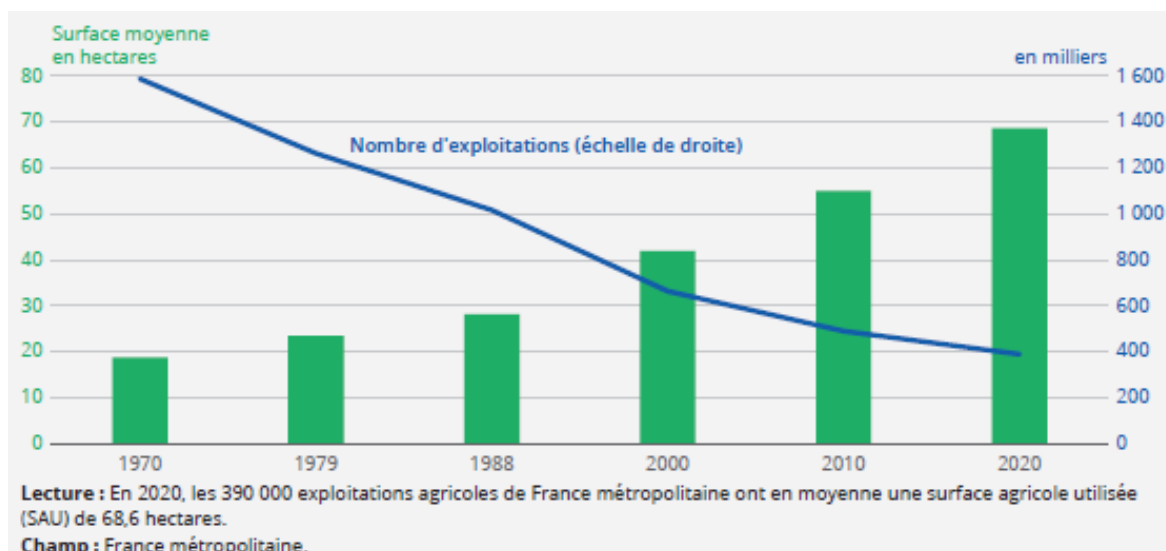
¹⁰ Concentration et spécialisation en agriculture, à l'aune des recensements agricoles de 1970 à 2020 - Analyse n° 199, Centre d'étude et de Prospective du Ministère de l'agriculture, février 2024

Annexe II

Les fermes françaises et européennes présentent des situations différentes : au sein de l'Union, 80 % des fermes sont des micro-exploitations contre 28 % en France ; elles sont principalement localisées dans les pays de l'Est (les micro-exploitations représentent 94 % des fermes en Roumanie, qui concentre à elle seule un tiers des fermes de l'UE).

Les exploitations européennes disposent en moyenne de 17 ha, mais les fermes hors micro-exploitations utilisent 90 ha en moyenne (97 en France) et cultivent plus de 80 % des surfaces agricoles européennes¹¹.

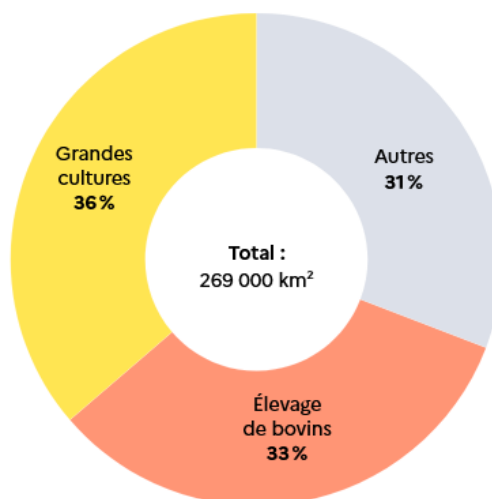
Graphique 4 : Nombre d'exploitations et surface agricole utilisée (SAU) moyenne en France métropolitaine, 1970-2020



Source : AGRESTE, recensement agricole, INSEE.

Les grandes cultures et l'élevage bovin se partagent, à parts à peu près égales, les 2/3 de la SAU en France (cf. graphique 5).

Graphique 5 : Répartition de la SAU entre spécialisations



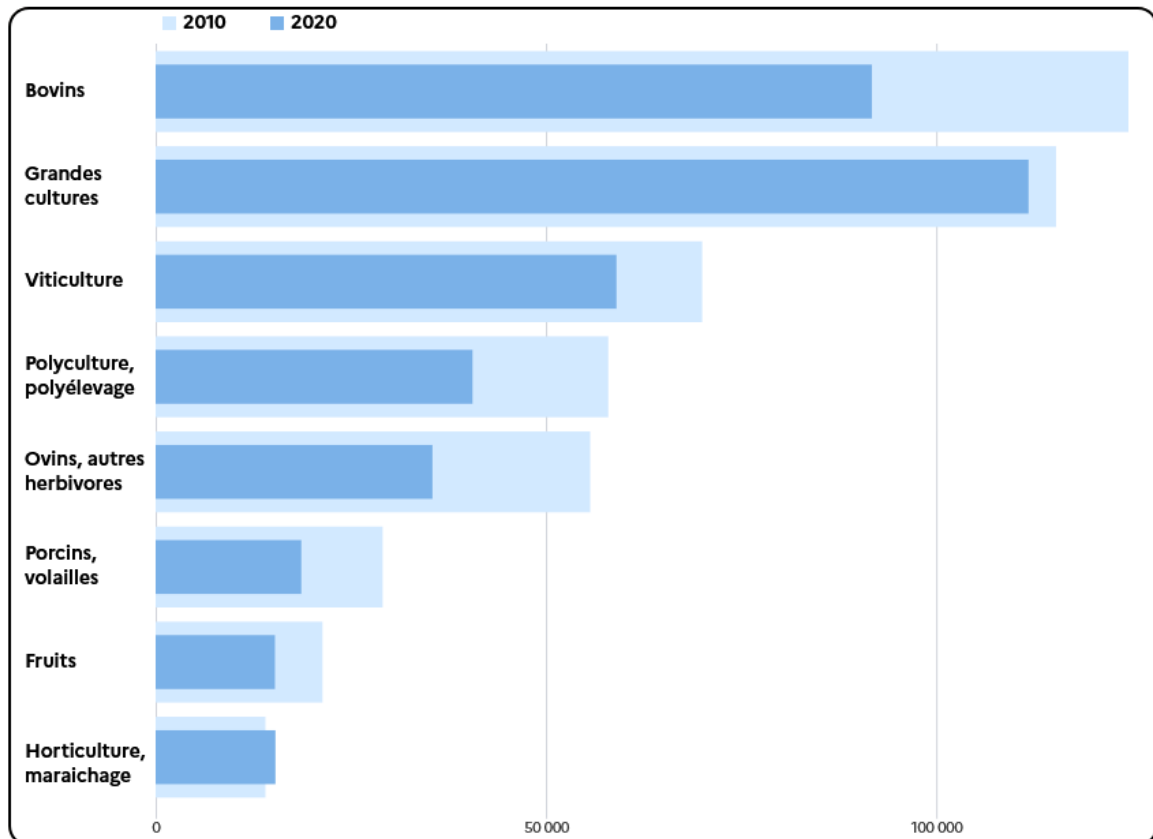
Source : Ministère de l'agriculture, AGREST - Vizagreste, recensement agricole.

¹¹ Graphagri 2024, Agreste

1.4. Les fermes françaises se spécialisent, tout en adoptant de plus en plus de nouveaux modes de production, notamment l'agriculture biologique

La diversité des productions dans les territoires métropolitains reste stable au fil du temps. Cette diversité ne traduit cependant généralement plus, comme cela a pu être le cas par le passé, une diversification des productions à l'échelle de l'exploitation, mais la coexistence, sur un même territoire, d'exploitations spécialisées dans des productions différentes¹².

Graphique 6 : Évolution du nombre d'exploitations par spécialisation



Source : Ministère de l'agriculture, AGREST - Vizagreste, recensement agricole.

¹² Barry et al., op. cit.

Au sein des exploitations agricoles, les techniques de production évoluent et différentes catégories de pratiques, labellisées ou non, se mettent progressivement en place (voir 3.4). **Au sein de nouvelles pratiques, l'agriculture biologique (AB) a une place à part quand il s'agit de biodiversité.** Pratique labellisée, et aux résultats positifs sur la biodiversité, l'AB fait l'objet de nombreux dispositifs aux niveaux européen et national pour en assurer le développement et l'essor.

Dans le cadre du recensement agricole, l'adhésion d'une exploitation à l'un ou plusieurs des labels suivants fait l'objet d'un suivi. La mission a mené une analyse sur les labels existants, et faisant l'objet d'un comptage précis dans le cadre du recensement agricole. Les labels retenus sont les suivants :

- ◆ **AB, pour agriculture biologique**, certification de pratiques de culture et d'élevage soucieuses du respect des équilibres naturels avec un impact limité sur l'environnement. Elle exclut notamment l'usage des OGM, restreint strictement l'utilisation des produits chimiques de synthèse et limite le recours aux intrants. Elle repose sur une gestion agricole durable qui cherche à préserver la qualité des sols, de l'air et de l'eau et des écosystèmes naturels ;
- ◆ **HVE, pour « Haute Valeur Environnementale »**, est une certification environnementale des exploitations agricoles¹³ créée en 2011, et qui a récemment été révisée en 2023. Ce label est doté de 3 niveaux qui cherchent à engager une démarche de progrès continu ; et seules les exploitations ayant validé le dernier palier peuvent prétendre à l'affichage de la certification. Il s'agit du dernier niveau de certification environnementale. Il doit permettre aux exploitants de valoriser leurs pratiques agricoles favorables pour la biodiversité et l'environnement en matière de stratégie phytosanitaire, gestion de la fertilisation et gestion de la ressource en eau ;
- ◆ **Biodynamie**, cette appellation qui regroupe divers labels (Demeter, Biodyvin, ...) dans le domaine de la viticulture, avec des pratiques strictes en matière de gestion des sols et usages des produits (interdiction des OGM, méthodes de récolte, etc.). Certains (le label Demeter par exemple) nécessitent une certification AB. Néanmoins, les données du recensement agricole indiquent que 20 % des exploitations marquées « biodynamie » ne sont pas certifiées AB ;
- ◆ **« Nature et progrès »**, marque associative affichée sur des produits dont la production est basée sur des cahiers des charges, une charte et un système participatif de garantie ;
- ◆ **GIEE, pour groupement d'intérêt économique et environnemental**, regroupe des démarches d'exploitations engagées dans la poursuite de performance économique pouvant passer par une diminution des charges de l'exploitation au travers de la diminution de la consommation ou de la mutualisation des achats (matières premières, matériels, intrants,...) mais aussi valoriser la production par une meilleure organisation des circuits de commercialisation et une meilleure reconnaissance commerciale des pratiques environnementales conduites (label, certification...) ;
- ◆ **« DEPHY FERME »**, action du plan ECOPHYTO, est un réseau mis en place en 2010, et dont l'action vise à « mutualiser les données de références sur les systèmes de culture (SdC) économes en produits phytopharmaceutiques au sein d'un réseau national ». Le réseau DEPHY est la traduction concrète de cette action, documentée dans un rapport dédié¹⁴.

¹³ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

¹⁴ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

Annexe II

Toutefois, les données disponibles (nombre/taille d'exploitation par regroupement de labels) ne permettent pas de rattacher à chaque exploitation l'ensemble des labels auxquels elle adhère, ni d'éviter les phénomènes de double compte entre labels. Ainsi, à défaut d'informations plus étayées sur les labels, la mission s'est concentrée sur les labels « Bio » et HVE, qui font l'objet d'un recensement précis et à jour.

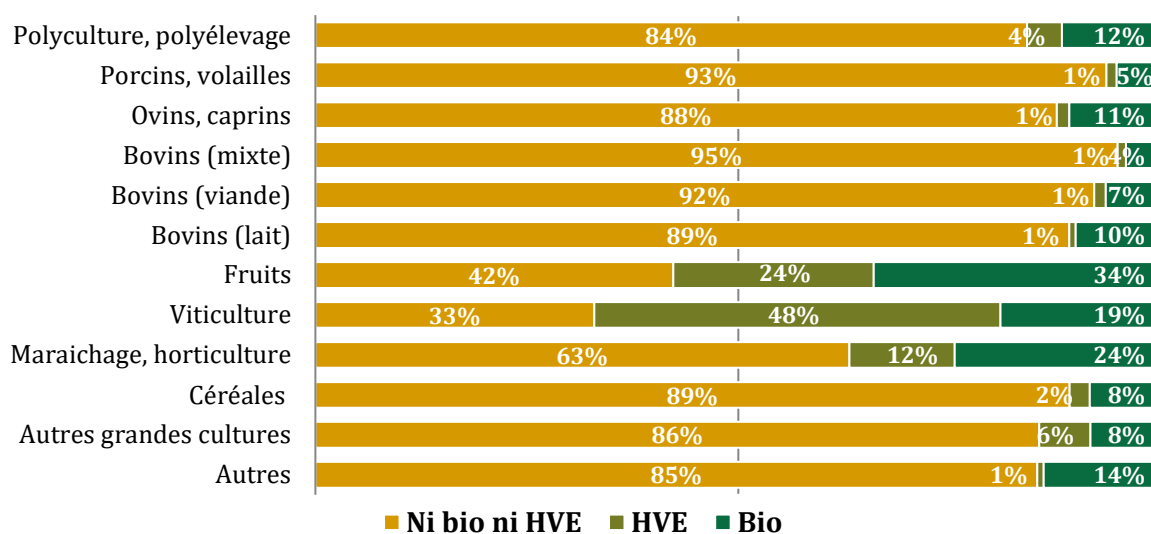
A la lumière de données disponibles (2020), la mission a relevé les éléments suivants :

- ♦ **une augmentation des surfaces cultivées en agriculture biologique** (10,4 % de la SAU en 2023 contre 2,0 % en 2008¹⁵) ou du nombre d'exploitations certifiées haute valeur environnementale (HVE), avec 39 772 exploitations certifiées au 1^{er} juillet 2024 contre 841 au 1^{er} janvier 2018¹⁶ ;
- ♦ **une adhésion à ces démarches variable selon l'orientation des productions.** Par exemple, les pratiques de l'agriculture biologique divergent d'un facteur cinq entre les OTEX¹⁷ « cultures fruitières », à 28,9 % AB, et « bovins mixtes (lait et viande) », à 6,1 %.

Le graphique 7 présente le taux de pénétration par OTEX des démarches AB et HVE. La mission a retenu les unités suivantes par OTEX :

- ♦ la surface agricole utilisée (SAU) pour les céréales, maraichage, viticulture, fruits, polycultures et la catégorie « Autres » ;
- ♦ l'unité de gros bétail (UGB) pour les bovins (lait, viande, mixte), les ovins, les caprins, les porcins et la volaille.

Graphique 7 : Répartition des labels Bio, HVE par OTEX (par SAU et UGB)



Source : Recensement agricole 2020, mission.

Le recours aux pratiques AB et HVE se révèle largement plus répandu dans la culture des fruits et la viticulture, là où les céréales et l'élevage porcins et de volaille semblent y avoir beaucoup moins recours.

¹⁵ Agence bio – Les chiffres du bio, panorama 2023

¹⁶ Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (16 octobre 2024), *Les chiffres clés de la Haute valeur environnementale (HVE)*

¹⁷ OTEX : orientation technico économique de l'exploitation, il s'agit de la catégorie de production à laquelle appartient la ferme. Une exploitation peut relever d'une OTEX spécialisée sur une production végétale ou animale donnée, ou mixte (polyculture, polyélevage).

Annexe II

Ces résultats nécessitent une mise en perspective des modèles économiques relatifs à chacune de ces OTEX, notamment afin de comprendre les mécanismes de construction des prix pour ces secteurs. La mission n'a néanmoins pas mené ces travaux.

Les disparités territoriales sont aussi très marquées (cf. tableau 2 et tableau 3). Ainsi, pour la culture céréalière, la région ayant le plus recours à l'agriculture biologique est la région Provence Alpes côte d'azur, à 46 % alors que les Hauts de France n'y ont recours qu'à 4 %.

Ces éléments, s'ils nécessitent aussi d'être lu à la lumière des tailles des exploitations mais aussi des spécificités géologiques et météorologiques de chacun de ces territoires et de leurs spécialisations en matière de production, illustrent la pluralité des situations au sein du territoire métropolitain.

Tableau 2 : Régions ayant le plus recours au label Bio, par OTEX (ratios en SAU et UGB).

OTEX	Régions les plus « bio » #1	%	Régions les plus « bio » #2	%
Céréales	Provence Alpes Côte d'Azur	46 %	Occitanie	22 %
Autres grandes cultures	Corse	43 %	Occitanie	25 %
Maraichage, horticulture	Occitanie	31 %	Bretagne	30 %
Viticulture	Corse	36 %	Provence Alpes Côte d'Azur	29 %
Fruits	Île-de-France	49 %	Normandie	47 %
Bovins (lait)	Provence Alpes Côte d'Azur	33 %	Occitanie	15 %
Bovins (viande)	Provence Alpes Côte d'Azur	31 %	Corse	11 %
Bovins (mixte)	Provence Alpes Côte d'Azur	22 %	Centre Val de Loire	8 %
Ovins, caprins	Bretagne	33 %	Île-de-France	17 %
Porcins, volailles	Provence Alpes Côte d'Azur	31 %	Occitanie	13 %
Polyculture, polyélevage	Provence Alpes Côte d'Azur	44 %	Corse	36 %
Autres	Provence Alpes Côte d'Azur	25 %	Grand Est	20 %

Source : Recensement agricole, mission.

Tableau 3 : Régions ayant le moins recours au label Bio, par OTEX (ratios en SAU et UGB).

OTEX	Région les moins « bio » #1	%	Région les moins « bio » #2	%
Céréales	Corse	0 %	Hauts de France	4 %
Autres grandes cultures	Hauts de France	3 %	Normandie	4 %
Maraichage, horticulture	Hauts de France	11 %	Pays de la Loire	20 %

Annexe II

OTEX	Région les moins « bio » #1	%	Région les moins « bio » #2	%
Viticulture	Hauts de France	6 %	Nouvelle Aquitaine	12 %
Fruits	Hauts de France	30 %	Auvergne Rhône Alpes	30 %
Bovins (lait)	Centre Val de Loire	7 %	Hauts de France	7 %
Bovins (viande)	Nouvelle Aquitaine	5 %	Centre Val de Loire	5 %
Bovins (mixte)	Pays de la Loire	3 %	Bretagne	3 %
Ovins, caprins	Nouvelle Aquitaine	6 %	Centre Val de Loire	7 %
Porcins, volailles	Bretagne	3 %	Hauts de France	3 %
Polyculture, polyélevage	Hauts de France	4 %	Centre Val de Loire	7 %
Autres	Centre Val de Loire	6 %	Hauts de France	8 %

Source : Recensement agricole, mission.

Les spécificités de l'agriculture ultra-marine.

En Outre-mer, en 2020, les 27 000 exploitations représentent 135 000 ha soit une SAU moyenne de 5 ha par exploitation. Leur nombre diminue, sauf en Guyane où il augmente régulièrement depuis 30 ans. La SAU évolue différemment selon les départements (de -10% à la Martinique et à la Réunion à +44% à la Guyane, entre 2010 et 2020). Les micro et petites exploitations prédominent nettement en Outre-mer (93 % des exploitations ultramarines)¹⁸.

Respectivement 37 % des exploitations à la Réunion et 30 % à la Guadeloupe sont spécialisées dans la culture de la canne. La culture fruitière domine à la Martinique (banane) et à Mayotte. Les exploitations mixtes polyculture et polyélevage ont un poids important en Outre-mer et dominent à la Guyane.

1.5. Les revenus agricoles dépendent très largement du soutien public, tout en présentant des différences par type et taille d'exploitation

Les prix agricoles et les prix des intrants sont volatils, ce qui influe sur ce que rapporte la production vendue, mais aussi sur les prix d'achats des consommations intermédiaires (alimentation animale, énergie, engrais, etc.) nécessaires à la production agricole. Les situations économiques des exploitants agricoles sont très diverses. Les revenus agricoles varient ainsi fortement selon les années et selon les spécialisations de la production (cf. encadré 1), en fonction du contexte climatique, sanitaire et géopolitique.

¹⁸ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, *Les visages de l'agriculture dans les départements d'Outre-mer*, Agreste primeur - mars 2022 – n°4.

Annexe II

Les autres sources de revenus du ménage peuvent en partie atténuer la volatilité des résultats économiques tirés de l'activité agricole et les écarts entre spécialisations, mais une grande disparité de niveau de vie demeure parmi les ménages agricoles. En 2020, en prenant en compte l'ensemble du revenu disponible du ménage, 16 % des personnes résidant dans un ménage comprenant au moins un exploitant agricole vivent sous le seuil de pauvreté monétaire, contre 14 % dans l'ensemble de la population¹⁹.

Encadré 1 : Le revenu agricole français

Le résultat courant avant impôt (RCAI) par exploitant à temps plein, constitue un bon indicateur pour analyser le revenu des agriculteurs après aides perçues et charges payées. En 2023, le résultat courant avant impôts par unité de travail annuel non salarié (RCAI/UTANS) moyen s'élève à 36 358 €/UTANS, d'après les chiffres du RICA (voir *infra*). Il se caractérise par de fortes disparités en fonction de la structure des exploitations, des productions, et des territoires, et une très forte volatilité : toutes exploitations confondues, il a chuté de 39% entre 2022 et 2023. L'année 2022 avait été exceptionnelle en termes de revenus, mais la descente est brutale, notamment pour le secteur céréalier dont le revenu par exploitant passe de 66 500€ à 12 000€ en 2023 (-82%).

La structure du revenu agricole :

Le revenu agricole dépend du coût de production, de la productivité, des prix agricoles et de l'endettement (plus important en début de carrière). La dépendance aux subventions agricoles est forte : les aides de la PAC représentent en moyenne 60 % du revenu des exploitations agricoles dans l'UE et 80 % en France sur la période 2010-2018. Les aides sont particulièrement importantes pour les exploitations d'élevage bovins viande, ovins et caprins et dans les zones de montagne, mais elles sont également indispensables aux exploitations céréalières lorsque les prix de marché baissent : pour les céréales et oléo-protéagineux en 2023, elles ont représenté 254% du revenu.

Tableau 4 : Subventions d'exploitation en 2020

Orientations	Exploitations bénéficiant de subventions d'exploitation	Montant moyen ¹ de subventions	Exploitations ayant un EBE négatif hors subvention	Exploitations ayant un EBE négatif avec subvention	Montant moyen des paiements découplés ^{1,2}
	%	euro	%	%	euro
Céréales et oléoprotéagineux	100	33 154	35,3	7,4	27 285
Autres grandes cultures	99	30 600	15,2	3,3	26 162
Maraîchage	68	17 348	8,9	4,0	5 984
Horticulture	58	8 935	9,4	4,2	4 499
Viticulture	77	10 522	12,7	9,3	6 693
Fruits, aut. cultures permanentes	87	21 193	19,2	7,1	8 126
Bovins lait	100	36 311	11,4	1,4	22 586
Bovins viande	100	50 303	66,7	3,2	22 860
Bovins mixte	100	55 728	22,2	1,2	29 966
Ovins et caprins	100	45 237	44,3	2,6	19 109
Porcins	90	21 375	9,6	6,0	17 170
Volailles	72	17 612	4,6	0,6	12 058
Granivores mixtes	100	36 245	13,0	2,5	23 581
Polyculture, polyélevage	97	40 309	29,8	4,1	26 996
Total	93	33 498	28,1	4,7	22 888

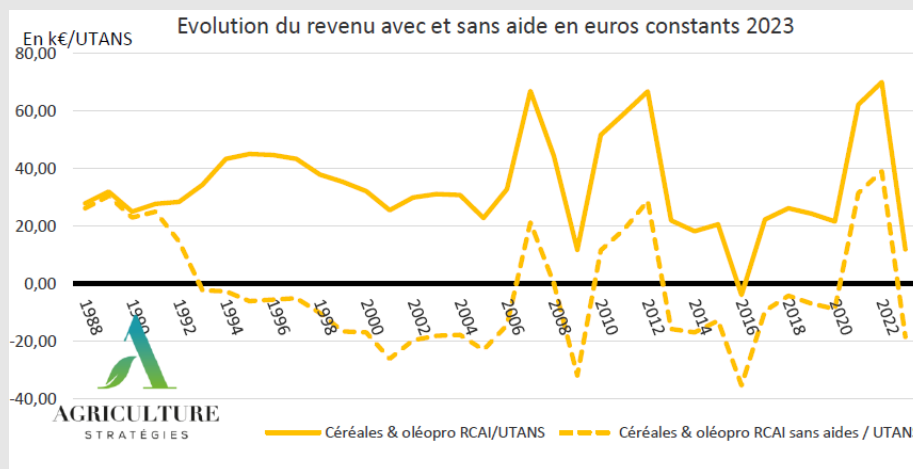
1. Les moyennes sont calculées pour les exploitations ayant bénéficié de ces aides.

2. Les paiements découplés intègrent les droits au paiement de base (DPB), le paiement vert, le paiement redistributif ainsi que le paiement additionnel aux jeunes agriculteurs.

Champ : France.

¹⁹ Barry et al., op. cit.

Source : Agreste – Rica, Graph Agri 2022. Graphique 8 : Evolution du revenu courant avant impôt par exploitant, avec et sans aides, pour les exploitations spécialisées en céréales et oléo-protéagineux, en euros constants



Source : CGAAER, Agriculture Stratégies.

La répartition des aides²⁰ :

Les subventions sont mieux réparties en France que dans la plupart des autres États-membres avec les 20 % plus gros bénéficiaires qui touchent 51 % des aides directes, contre 81 % en moyenne dans l'UE.

■

Le revenu agricole en Outre-mer²¹

La structure des revenus agricoles dans les territoires ultra-marins est fragile, avec un RCAI/UTANS plus faible en moyenne qu'en métropole, notamment dû à la taille plus petite des exploitations (4 ha en moyenne), en particulier en Guadeloupe et à Mayotte ;

Le revenu est marqué par de fortes disparités entre filières et par une volatilité forte, notamment en lien avec des événements climatiques majeurs récurrents ces dernières années. La part des intrants (phytosanitaires et engrais) dans les consommations intermédiaires est très élevée dans les Antilles et ces derniers sont largement importés.

Les aides dans les outre-mers bénéficient en majorité aux filières d'exportation, ce qui est lié à la répartition du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI).

L'agriculture bénéficie d'un suivi statistique spécifique, au niveau national et européen, notamment à travers le recensement agricole, qui a lieu tous les 10 ans dans l'ensemble des exploitations de l'UE et le réseau d'information comptable agricole, enquête annuelle sur un échantillon de fermes représentatives (RICA – cf. encadré 2). Un grand nombre d'enquêtes thématiques ou de filière sont par ailleurs menées par le service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère en charge de l'agriculture.

Encadré 2 : Le réseau d'information comptable agricole (RICA)

Mis en œuvre en France depuis 1968, le RICA est une enquête annuelle réalisée dans les États membres de l'UE selon des règles et des principes communs. Les données sont recueillies à partir d'une fiche d'enquête portant à la fois sur la comptabilité agricole de l'exploitation et des informations technico-économiques.

²⁰ Plan stratégique national (PSN) de la politique agricole commune (PAC) 2023-2027 pour la France - Version approuvée par la décision d'exécution de la Commission européenne du 13/12/2023

²¹ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France (cité)

Annexe II

La fiche RICA définie au niveau européen est déclinée au niveau national pour être conforme aux normes comptables françaises et répondre à des besoins particuliers. Un retraitement de certaines données est effectué afin notamment de rendre les données des exploitations comparables entre elles (amortissements linéaires, évaluation des stocks à la valeur de clôture de l'exercice, formes sociétaires, etc.).

La diversité des exploitations agricoles rend indispensable, pour cet exercice, leur classification. La statistique agricole européenne, et française en particulier, utilise depuis 1978 une typologie fondée sur l'orientation technicoéconomique des exploitations (OTEX) et la classe de dimension économique des exploitations (CDEX). Les OTEX constituent un classement des exploitations selon leur production principale (par exemple : « céréales et oléo-protéagineux », « maraîchage » ou « bovins lait »), tandis que les CDEX permettent une classification des entreprises agricoles selon leur dimension économique. La détermination de l'OTEX et de la CDEX d'une exploitation se fait à partir de données physiques : surfaces des différentes productions végétales et effectifs des différentes catégories d'animaux. À chaque hectare de culture et à chaque animal est appliqué un coefficient de valorisation, représentant la valeur de la production potentielle par unité de production (hectare ou animal) et exprimé en euros. Ces coefficients sont appelés coefficients de production standard (CPS) et établis par région. La production potentielle ainsi calculée est appelée production brute standard (PBS). Le total des PBS de toutes les productions végétales et animales donne la PBS totale de l'exploitation et permet de la classer dans sa Cdex. Les parts relatives de PBS partielles (c'est-à-dire des PBS des différentes productions végétales et animales) permettent de classer l'exploitation selon sa production dominante, et ainsi de déterminer son OTEX.

Sur le territoire métropolitain, le RICA couvre, avec un échantillon de 7 220 exploitations en 2023, l'ensemble des exploitations agricoles dont la PBS est supérieure ou égale à 25 000 € (exploitations petites, moyennes et grandes, dites encore « exploitations professionnelles »).

Pour les départements ultramarins (représentés par Guadeloupe et Réunion), le seuil d'intégration au RICA est de 15 000€ de PBS. La population suivie en 2022 (les micro-exploitations sont hors du champ) est de l'ordre de 290 000 exploitations et couvre 98% de la PBS et 93% de la SAU.

Source : Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, Résultats économiques des exploitations agricoles – France - Réseau d'information comptable agricole (RICA)

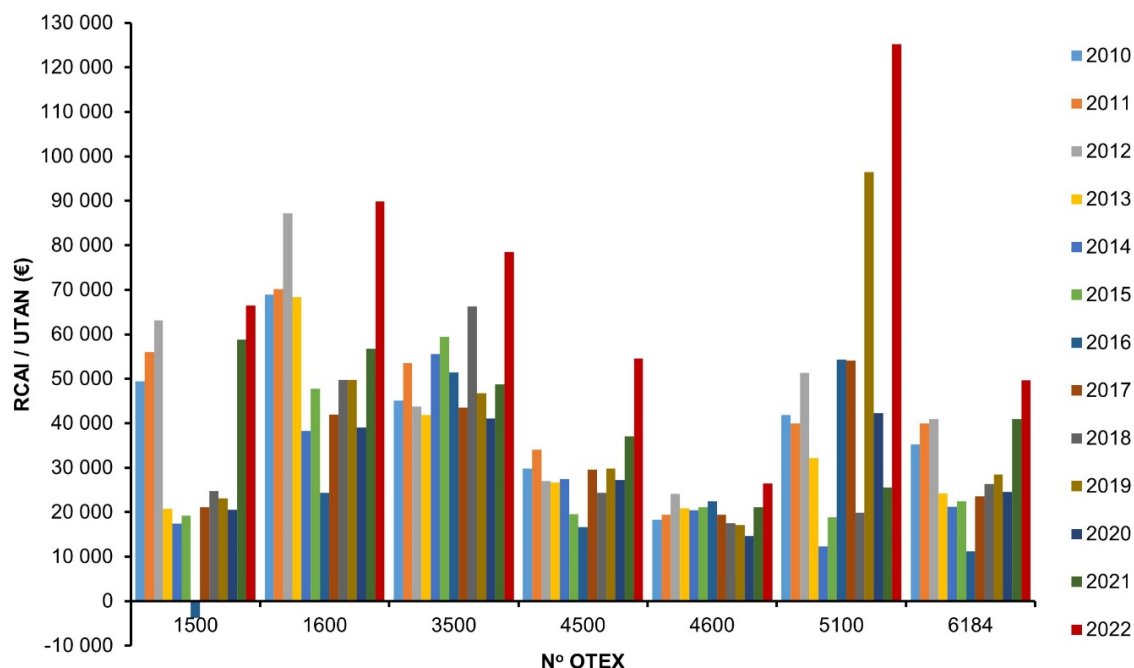
En utilisant les données du RICA sur la période 2010 à 2022, dans une approche de long terme, et sur la période 2020 à 2022, pour une vision plus récente des performances, l'INRAE²² s'est livrée à une analyse de l'évolution des revenus agricoles en France et de leur hétérogénéité. Ce travail met en évidence plusieurs points importants :

- ♦ une **forte variation interannuelle des revenus** (cf. graphique 9). Sur la période, la moins bonne année a été 2016 (récolte de céréales historiquement faible et courts mondiaux déprimés), avec un revenu moyen annuel toutes OTEX confondues par exploitant non salarié (RCAI/UTANS) de 21 300€ et la meilleure année 2022 (prix mondiaux des denrées agricoles élevés) avec une moyenne de 55 800€/UTANS. *In fine*, le RCAI/UTANS 2020-2022 (42 100€) a été plus élevé que celui observé sur la période 2010-2019 (31 800€) ;
- ♦ les **écarts et la dispersion des revenus entre exploitations** au sein des différentes OTEX, qui sont d'autant plus importants que l'OTEX est performante, et qui ont tendance à s'accroître les bonnes années ;

²² Chatellier, V. (2024). *Le revenu agricole des agriculteurs et des éleveurs en France : une forte variabilité interannuelle (2010-2022) et de grandes disparités*. INRAE Productions Animales, 37(3), 8281.

- ♦ des écarts de revenus importants entre orientations de production (cf. graphique 9). En moyenne annuelle sur 2010-2022, les meilleurs niveaux de revenus (RCAI/UTANS) sont observés pour les exploitations spécialisées en cultures générales²³ (56 100€), viticulture (52 000€), production porcine (47 200€). À l’opposé, celles qui présentent les revenus les plus faibles sont orientées vers l’élevage d’herbivores : bovins lait (29 500€), ovins-caprins (21 700€), bovins-viande (20 200€). Les exploitations spécialisées en volailles (34 000€), en céréales et protéagineux (33 600€) et fruits et cultures permanentes (32 800€) tiennent une place intermédiaire ;

Graphique 9 : Résultat courant avant impôt par UTA non salariée pour une sélection* d’OTEX entre 2010 et 2022 (en euros constants de 2022)



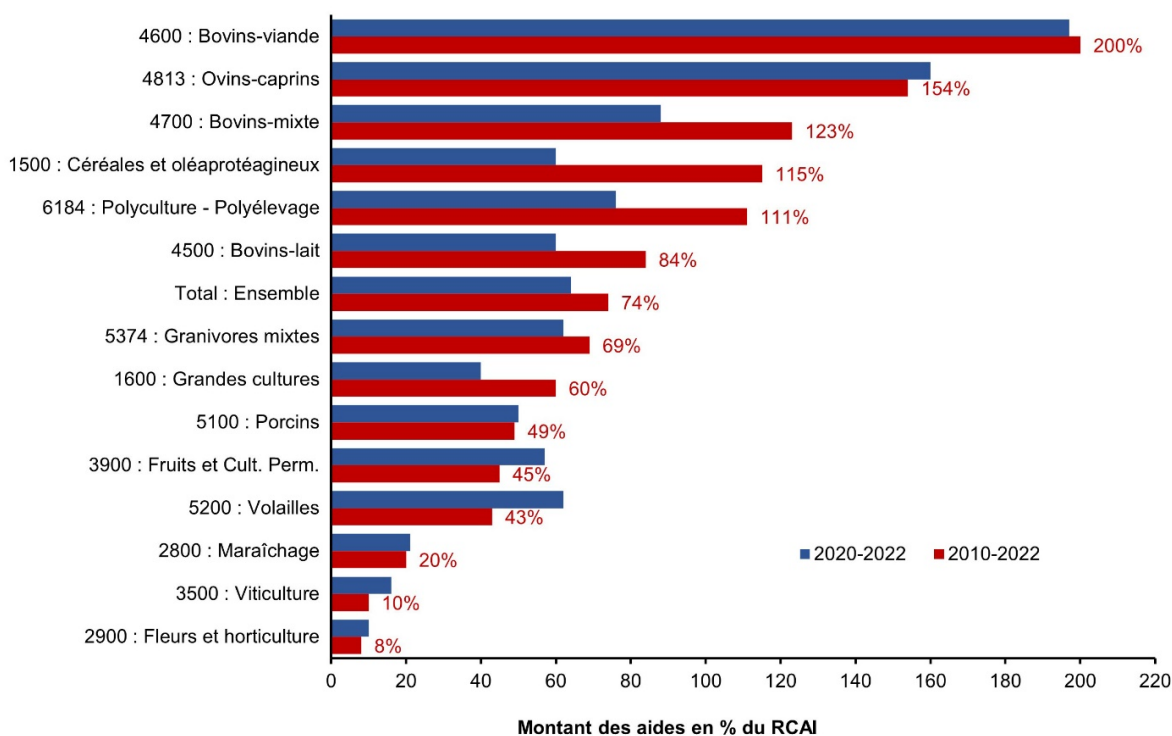
* 1500 : céréales et oléoprotéagineux ; 1600 : autres grandes cultures ; 3500 : viticulture ; 4500 : bovins-lait ; 4600 : bovins-viande ; 5100 : porcins ; 6184 : polyculture et/ou polyélevage.

Source : RICA France 2010-2022/Traitement V. Chatellier – op.cit.

²³ « Cultures générales » ou « autres grandes cultures », OTEX 1600: grandes cultures autres que les seules céréales et cultures d’oléoprotéagineux ou leur combinaison, ie plantes sarclées dont betterave industrielle, légumes frais de plein champ, tabac, combinaison de diverses grandes cultures – source : Ministère de l’agriculture et de l’alimentation, service de la statistique et de la prospective, recensement agricole 2020, janvier 2020 – Nomenclature d’orientation technico-économique des exploitations agricoles

Le **poids des subventions d'exploitation dans les revenus** : selon les OTEX, ces subventions jouent un rôle plus ou moins important dans la formation du revenu agricole (cf. graphique 10). En moyenne nationale, toutes OTEX confondues, les subventions d'exploitation, ont représenté 74 % du revenu agricole sur la période 2010-2022. La dépendance aux subventions est particulièrement élevée dans les orientations bovins viande (200 % sur la période), ovins-caprins (154 %). Cela signifie que les coûts de production ont été, pour ces orientations, significativement supérieurs à la valeur de la production agricole. La rémunération de la main d'œuvre n'y serait pas possible, du moins en moyenne sur la période, sans les aides. Les dépendances sont aussi substantielles pour les exploitations spécialisées en bovins mixtes (123 %), céréales et protéagineux (115 %) et bovins lait (84 %). À elles six, ces orientations recouvrent près de 50 % des exploitations « *professionnelles*²⁴ » françaises. Tout au long de la période, les aides ont joué un rôle de stabilisation des revenus dans la mesure où les montants alloués par exploitation varient faiblement d'une année sur l'autre et ce surtout pour les exploitations les plus fragiles et les moins performantes économiquement.

Graphique 10 : Montant des aides en % du résultat courant avant impôt selon les OTEX (% moyen sur les périodes 2010-2022 et 2020-2022)



Source : RICA France 2010-2022, INRAE.

²⁴ Voir note 7.

2. Les dépenses publiques dans le secteur agricole relèvent des échelons européen, national et local, et représentent plus de 30 Mds€ par an

Afin de répondre à sa commande, la mission a recensé l'ensemble des moyens publics concourant au secteur de l'agriculture. Ces moyens comprennent donc les financements européens, les crédits budgétaires, les dépenses fiscales et sociales, les budgets des collectivités territoriales ou encore les taxes affectées.

2.1. La politique agricole commune, une longue évolution depuis le soutien à la production vers la prise en compte de l'environnement

La Politique agricole commune (PAC), dotée d'un budget avoisinant les 9 Md€ pour la France, est le soutien le plus important à l'agriculture. Née du traité de Rome en 1957, entrée en vigueur en 1962, la PAC a fortement évolué en plus de 60 ans.

Lors de sa création, ses objectifs ont été fixés par voie réglementaire au sein de l'article 39 du Traité de fonctionnement de l'UE (TFUE), qui indique que la politique agricole commune a pour but :

- ◆ d'accroître la productivité de l'agriculture en développant le progrès technique, en assurant le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre ;
- ◆ d'assurer ainsi un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture ;
- ◆ de stabiliser les marchés ;
- ◆ de garantir la sécurité des approvisionnements ;
- ◆ d'assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

Elle est révisée tous les sept ans en moyenne, et les réformes successives et récentes de la PAC ont ajouté de nouveaux objectifs, en particulier le respect de l'environnement et du bien-être animal, la sécurité sanitaire et le développement rural.

Initialement conçue dans le but d'inciter à l'intensification de la production, les réformes de 2008, de 2014 et de 2021 ont engagé un mouvement de réorientation des aides et une prise en compte croissante de l'environnement, dans un contexte de diminution du budget de la PAC.

2.1.1. La première PAC, conçue pour sécuriser les agriculteurs et doper la production

L'objectif assumé de la PAC d'origine était de stimuler la production, à une époque où l'Europe n'était pas auto-suffisante dans bon nombre de productions, notamment en céréales et en viande bovine. La nouvelle Communauté Économique Européenne (CEE) vise ainsi la sécurisation de son approvisionnement, et l'augmentation de la productivité du travail pour dégager la main-d'œuvre nécessaire au développement industriel.

Le budget de la PAC a alors servi principalement à financer des **prix garantis**²⁵ pour les productions agricoles dont les prix étaient liés à des marchés internationaux (céréales, oléoprotéagineux, lait, viande bovine). Cette sécurisation de la production agricole rendait économiquement rentable l'intensification de la production, et permettait les investissements agricoles, notamment dans la mécanisation à une époque où les intrants (engrais, pesticides, énergies) étaient très accessibles. L'Union Européenne est ainsi devenue autosuffisante dès la fin des années 1970 dans toutes les productions à l'exception des oléoprotéagineux, et a commencé à générer des surplus importants.

Tableau 5 : Evolution du taux d'approvisionnement européen pour les principaux produits agricoles (production/utilisation en %),

	1956/60	1968/71	1973/74	1985/86	1992/93	1998/99
Céréales	85	90	91	110	120	116
Graines oléagineuses	n.a.	12	17	31	43	49
Huiles	n.a.	107	104	135	122	127
Tourteaux	n.a.	63	67	56	53	53
Viande bovine	92	88	90	107	108	103
Viande porcine	100	100	100	102	104	110
Viande de volailles	93	100	102	105	105	108
Beurre	101	108	98	110	121	99
Fromage	100	102	103	106	107	105
Lait en poudre	n.a.	135	186	220	212	201

Source : Eurostat, d'après Butault et al., 2004

Suite à la crise de surproduction des années 1980 qui s'est doublée d'un effondrement des cours mondiaux des prix agricoles, une réforme structurant de la PAC a été rendue nécessaire : encadrement des volumes produits (instauration de quotas laitier en 1984), instauration de quantités maximales garanties au-delà desquels les prix garantis baissent, premières aides couplées en élevage.

La réforme de 1992 concrétise le passage des prix garantis aux aides directes attribuées par hectare, par animal ou par litre de quota, pour respecter les nouvelles règles d'encadrement des soutiens à l'agriculture en cours de négociation au sein des instances mondiales du commerce. Les soutiens liés aux prix sont progressivement limités à des filets de sécurité tandis que les aides couplées compensatoires forment l'essentiel des aides directement versées aux producteurs, visant à soutenir le revenu. La sécurité alimentaire européenne n'étant plus sujette à inquiétudes, la PAC doit désormais contribuer à rendre compétitive une agriculture qui peine à s'ajuster au marché mondial.

Le passage des prix garantis aux aides directes ancre l'avantage donné aux exploitations situées dans les régions les plus productives. En productions végétales, les aides compensatoires à la production sont versées par hectare, selon un montant européen pondéré par des rendements historiques régionaux sur la période 1986-1990, majoré sur les surfaces irriguées, poussant ainsi au développement de systèmes d'irrigation dans certains territoires²⁶.

²⁵ Si les prix du marché européen descendaient sous ce prix garanti, les denrées étaient achetées et stockées par la puissance publique à ce même prix, et revendues sur les marchés extérieurs, la différence entre le prix garanti et le prix mondial étant financée par la PAC via les restitutions aux exportations. Les produits agricoles étrangers qui rentraient au sein de l'Union devaient s'acquitter d'une taxe variable, appelée prélèvement aux importations, qui renchérisait le prix de la denrée pour que celle-ci ne puisse être vendue à un prix inférieur au prix européens.

²⁶ François, P., Deneux, M. & Dmorine, J. P., (1998), *Quelle réforme pour la politique agricole commune* (rapport d'information 466 (97-98) 2ème partie - Commission des affaires économiques no 466),

Annexe II

Dans le secteur laitier ce passage d'un soutien par des prix garantis à un soutien par des aides directes n'interviendra qu'en 2004 suite à la réforme de 2003, avec la création de l'aide directe laitière. En production laitière, l'aide est fixée par litre de quota et, en production animale, les aides sont calculées par animal, pour un nombre de têtes fixé par État membre selon une référence historique. La volonté de réguler la production pour diminuer les excédents est toujours présente, et la jachère devient obligatoire pour bénéficier des aides compensatoires et est primée.

Les principaux soutiens étant liés à la taille du cheptel et aux surfaces en culture, les exploitations de plus grande taille économique, avec le capital le plus important, sont plus aidées. Les exploitations situées dans des zones à hauts rendements historiques seront plus aidées que les autres à dimension égale, et cet avantage sera figé dans le temps. Cet effet est valable à la fois en cultures et en élevage, où les plafonds de chargement imposent de disposer de suffisamment de surfaces fourragères. **La réforme entraîne ainsi une concentration des aides directes dans les grandes plaines céréalières²⁷.** La première redistribution des aides aura lieu en 2008, et il faudra attendre 2014 pour une refonte en profondeur du système.

Enfin, **tandis que les prairies n'ont pas été primées, les surfaces en maïs ensilage ont été fortement subventionnées, à la hauteur des surfaces en céréales, avantant les exploitations produisant une alimentation animale peu ou pas basée sur les prairies.**

²⁷ Butault, J.-P. & Lerouvillois, P., (1999), La réforme de la PAC et l'inégalité des revenus agricoles dans l'Union européenne : les premiers effets, Economie et statistique, vol. 329, n°1, p. 73-86.

Encadré 3 : Les aides couplées animales, soutien à la production et extensification

Les aides couplées au secteur animal font partie des premières aides directes de la PAC. La prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes a été introduite en 1980, à l'origine exclusivement pour les éleveurs spécialisés en production allaitante. La prime spéciale aux bovins mâles (PSBM) apparaît elle en 1987.

Malgré un plafonnement des aides au nombre d'UGB détenues avant la réforme de 1992 et la condition d'un chargement maximal par hectare de surface fourragère principale (SFP) (3,5 UGB/ ha en 1993 puis 2 UGB/ ha en 1996), ainsi qu'une prime à l'extensification, ce sont **les systèmes qui avaient historiquement les plus forts chargements qui ont reçu les plus forts montants par hectare.**

En effet les primes à l'extensification n'ont pas permis de combler le manque à gagner par rapport aux systèmes avec les chargements les plus élevés : elles proposaient 36 écus par tête supplémentaire pour un chargement inférieur à 1,4 UGB/ ha de SFP. **Il restait donc plus rentable de disposer de chargements plus élevés**, puisque qu'avec un chargement maximum, en 1996, les éleveurs touchaient 290 écus/ ha au titre de la PMTVA pour chaque animal supplémentaire, alors que ceux qui touchaient le complément extensif touchaient au maximum 253 écus/ha. De plus, ces mesures de stabilisation de l'offre n'ont pas été efficaces car les éleveurs avaient anticipé le plafonnement du nombre de droits à PMTVA par rapport à l'historique et des chargements en augmentant leur cheptel et leurs surfaces les années précédant la réforme²⁸.

2.1.2. Le tournant vers une prise de conscience environnementale de la PAC est amorcé dans les années 1990

La dégradation constatée de la qualité de l'eau et son lien avec les pollutions d'origine agricole, la baisse avérée de la biodiversité en milieu agricole conduisent à la prise de conscience sur les nuisances liées aux pratiques agricoles. Le livre vert de Jacques Delors, alors président de la Commission Européenne, souligne dès 1985 la responsabilité de certains outils de régulation publique de la PAC dans le développement de ces pratiques²⁹.

La prise en compte explicite de l'environnement par la PAC est confirmée par le Traité de Maastricht (1992) qui prône l'intégration des exigences en matière de protection de l'environnement dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques de la Communauté. La réforme de 1992 s'accompagne de fait d'un règlement agri-environnemental³⁰ : les mesures agri-environnementales (MAE) apparues en 1985 de façon facultative sont alors reconduites et généralisées à tous les États membres. Elles ouvrent l'accès à des primes incitatives pour un engagement contractuel de 5 ans à la mise en œuvre de pratiques spécifiques favorables à l'environnement.

Parmi ces mesures figure la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), plus communément appelée « prime à l'herbe », qui a contribué à freiner le recul des prairies observé de façon importante depuis 1988.

²⁸ Borzeix, V., (2014), La réforme de la PAC de 1992 : bilan d'une décennie d'adaptation des élevages bovins viande.

²⁹ Bazin, G., (2003), La PAC contre la multifonctionnalité ? Économie rurale, vol. 273, n°1, p. 236-242, Cour des comptes européenne, (2011), Régime de paiement unique (rpu): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière (Rapport spécial no 5), Rapport spécial, CCE.

³⁰ Règlement (CEE) n°2078/92 du Conseil du 30 juin 1992 concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

Néanmoins, cette prime, de l'ordre de 46 €/ha en 2000, a été plafonnée à 100 ha, alors que la prime au maïs était de 380 €/ha en moyenne et non plafonnée. **Un agriculteur qui cultivait du maïs fourrage pour nourrir son troupeau était donc beaucoup plus soutenu par hectare qu'un agriculteur qui adoptait une conduite basée sur les prairies.** De plus, l'alimentation à partir de maïs ensilage s'accompagnant d'une consommation importante de tourteaux pour l'apport protéique nécessaire à la fabrication de lait ou de viande, dans un contexte où les droits de douane n'existent pas pour le tourteau de soja, les éleveurs de ces modèles dits « conventionnels » étaient d'autant plus favorisés.

La réforme de l'Agenda 2000 reprend à son compte les objectifs de la PAC d'origine (compétitivité, niveau de vie équitable, stabilité des revenus) mais renforce ses ambitions environnementales avec la promotion de « *méthodes de production respectueuses de l'environnement capables de fournir les produits de qualité* », ajoute des préoccupations socio-économiques nouvelles à travers « *une agriculture riche de sa diversité, préservant la valeur des paysages et un monde rural vivant et actif* », et justifie le soutien à l'agriculture par la prestation de « *services que la société attend des agriculteurs* »³¹.

Cela se traduit en 1999 par la **création d'un « deuxième pilier » de la PAC**, alimenté par un budget propre consacré au développement rural qui bénéficie d'une dotation communautaire spécifique, répartie entre États membres, accessible sous réserve d'un co-financement par ces derniers de 25 à 50%³². Ce 2nd pilier, qui regroupe et ordonne un certain nombre de dispositions préexistantes, affiche des objectifs multiples, tels que l'aide à l'installation et à la modernisation des exploitations, le développement de la qualité et l'identification des produits, le financement de l'aménagement des espaces ruraux, la préservation de l'environnement et des paysages, le maintien de l'agriculture dans les zones à contraintes spécifiques.

Il représentait 10 % du budget de la PAC sur la période 2000-2006 et son poids sera progressivement renforcé jusqu'à environ 25 % aujourd'hui. Son financement se verra également renforcé par les effets de la modulation, qui consiste à transférer des fonds du 1^{er} vers le 2nd pilier (3% en 2003, 5% en 2007, près de 8% en France aujourd'hui).

Lors de la réforme de 2014, le budget affecté au 2nd pilier est en France en augmentation (+8,6 % par rapport à 2013 soit 150 M€ par an) alors qu'il baisse en moyenne de 8 % pour les autres pays de l'UE.

2.1.3. Le découplage a figé les avantages historiquement donnés aux exploitations les plus intensives, les réformes suivantes tentant un rééquilibrage des soutiens

Pour respecter les engagements en cours de négociation à l'organisation mondiale du commerce (OMC), qui supposent des aides sans effets de distorsion sur la concurrence, donc sans effets incitatifs ou régulateurs sur la production, l'UE valide lors de la réforme de 2003 le principe du **régime de paiement unique (RPU)**, qui sera mis en place en 2006. Il s'agit d'un **paiement à l'hectare désormais totalement indépendant de l'acte de production** puisque, que l'agriculteur sème ou non, quels que soient le rendement et l'espèce semée, l'aide perçue restera inchangée. Ce nouveau système d'aides découplées concerne les secteurs des cultures, de la viande bovine et ovine et du lait.

³¹ COM [98] 0158 final

³² Et au-delà dans les pays et régions d'Europe les plus pauvres.

La réforme de 2003 laisse le choix aux États membres d'harmoniser les montants de paiements par hectare à l'échelle nationale ou régionale, ou de choisir une affectation individuelle, en fonction du montant d'aide perçu au moment de la réforme, directement lié à l'historique propre de chaque exploitation. Dans le premier cas, le montant de l'aide à l'hectare est calculé selon une moyenne régionale (ou nationale) si bien que toutes les exploitations du pays ou d'une même région administrative ou agricole perçoivent le même paiement unique à l'hectare (choix de l'Allemagne). Dans le second cas, on considère les aides perçues par l'exploitation au moment de la réforme, ce qui conduit à un montant à l'hectare différent pour chaque exploitation.

La France a choisi la deuxième option, à savoir un calcul des paiements uniques (dénommés droits à paiement unique ou DPU) en fonction de l'historique de chaque exploitation. L'application du découplage des aides en 2006 ne modifie pas leur distribution : **les aides découplées restent liées à la surface, sans plafonnement, elles continuent de favoriser les plus grandes exploitations, historiquement situées dans les régions de cultures les plus productives et avec des élevages aux chargements plus importants, avec des parts de surfaces en prairie plus faibles, au profit du maïs ensilage**³³. Si avec la réforme de 2003, des mesures contestables en termes d'impact environnemental disparaissent, comme la prime au maïs ensilage et aux cultures irriguées, elles sont néanmoins intégrées de façon découplée au sein des DPU pour les agriculteurs aux pratiques historiquement les plus « intensives »³⁴.

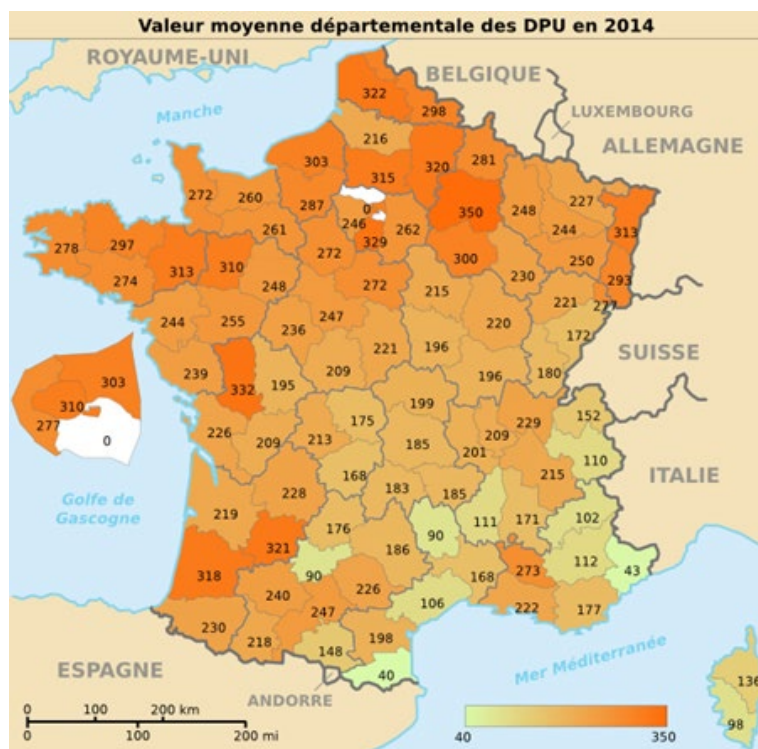
La réforme de 2008 acte au travers du « plan Barnier » une première redistribution des aides, qui s'opère depuis les céréaliers vers l'élevage. Des DPU « herbe » (attribués sur les prairies pâturées ou fauchées) sont alors créés, de même que des DPU « maïs en élevage ». Ces DPU herbe étant considérés comme des DPU normaux, les agriculteurs seront les années suivantes libres de les activer avec n'importe quelle culture admissible. **Les montants de ces DPU seront supérieurs pour les plus forts chargements, favorisant toujours davantage les exploitations les plus productives à l'hectare plutôt que les exploitations plus extensives.** Cette réforme qui implique globalement un découplage plus poussé des aides couplées historiques autorise cependant la distribution de nouvelles aides couplées, en plus de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA). Elles sont regroupées au sein de l'article 68 (qui mobilise jusqu'à 10 % du budget du 1^{er} pilier) du règlement dédié. Cet article est utilisé à son maximum en France, à hauteur de 385 M€ par an. Il concerne les aides animales, végétales et des aides à l'assurance récolte.

La réforme de 2014 marque un tournant particulier dans l'histoire de la PAC, car elle vise à réduire de façon importante les écarts liés à l'historique en harmonisant le montant unitaire des aides découplées autour d'une moyenne nationale ; **il s'agit du mécanisme de convergence des aides.** La carte ci-dessous illustre les disparités de la situation en 2014 : la valeur moyenne du DPU (sur la base des surfaces primées en 2014) varie entre les départements de 40 €/ha pour les Pyrénées Orientales à 350 €/ha pour la Marne.

³³ Kroll, J.-C., (2013a), « Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique, vol. 3, n°1, .

³⁴ Nous entendons par « intensif » un système de production engendrant une plus forte production par hectare, par animal, généralement en lien avec des pratiques techniques qui impliquent des charges en engrais, en produits phytosanitaires, en travail du sol et en alimentation animale supérieures. Les systèmes dits « extensifs » sont par opposition des systèmes avec une production par hectare et par animal moins élevée.

Figure 1 : Valeur moyenne départementale des DPU en 2014, Kirsch, 2017³⁵,



Source : CGAAER, d'après les données ASP

Pour parvenir à cette harmonisation, en France, les aides découplées initialement uniquement constituées des DPU sont scindées en trois nouvelles aides distinctes :

- ◆ **le DPB (droit à paiement de base)**, dont la valeur se rapproche pour chaque agriculteur de la moyenne nationale. En France, l'élimination des références historiques et la convergence interne ont été mises en place progressivement entre 2015 et 2019 et restaient partielles, puisqu'en 2019 les agriculteurs devaient avoir fait 70 % du chemin vers la moyenne nationale³⁶. La valeur moyenne du DPB en 2019 était proche de 114€/ha ;
- ◆ **un paiement vert ou écologique**, soumis à des conditions environnementales, devant obligatoirement mobiliser 30 % du budget du 1^{er} pilier et dont la valeur est déterminée au prorata de la valeur des DPB de l'exploitant par rapport à la moyenne nationale (donc variable selon les exploitations). Il sera en moyenne en France de 80 €/ha en 2019. Ces conditions environnementales sont : le maintien des prairies pendant plus de 5 ans, la diversification des cultures, et l'existence de 5% de surfaces d'intérêt écologique ou la production bio sur tout ou partie de l'exploitation ;
- ◆ **un paiement redistributif au profit des petites exploitations**, plafonné par exploitation à la surface moyenne de la France. Il sera proche de 49 €/ha en 2019 (mais versé uniquement sur les 52 premiers ha de l'exploitation).

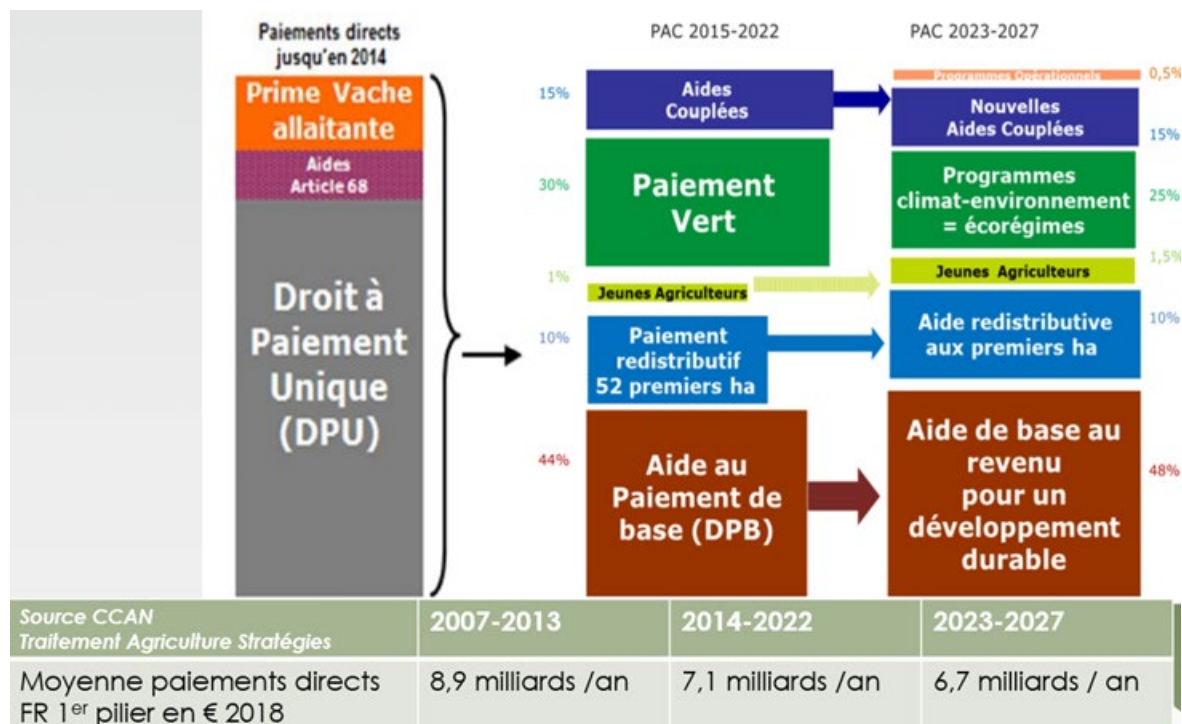
³⁵ Kirsch, A. (2017). *Politique agricole commune, aides directes de l'agriculture et environnement : analyse en France, en Allemagne et au Royaume-Uni* (Thèse de doctorat, Université Bourgogne Franche-Comté).

³⁶ Sous réserve de l'évaluation à mi-parcours qui statuera sur le budget mobilisé par le paiement redistributif à horizon 2020.

Ces mécanismes ont eu des effets redistributifs : le montant attribué en moyenne aux exploitations de grandes cultures a diminué de plus de 25 % entre 2007 et 2017, tandis que celui des bovins viande et des ovins/caprins a augmenté fortement, et que les aides ont stagné pour la viticulture, le maraîchage et les granivores. Alors que les exploitations de grandes cultures étaient les plus grosses bénéficiaires des aides en 2007 en France, ce n'était plus le cas en 2017, au profit des exploitations d'élevages herbivores (bovins lait, bovins viande, bovins mixtes, ovins/caprins). Territorialement parlant, un rééquilibrage s'est ainsi opéré, schématiquement, de la moitié Nord vers la moitié Sud du pays (massif central et Alpes en particulier).

Suite à ces redistributions importantes engagées lors cette réforme de 2014, un objectif de stabilité du versement des aides de la PAC a été choisi lors de la réforme suivante, qui a été mise en application en 2023. Les droits à paiement de base (DPB)³⁷ sont maintenus et la convergence des aides engagée depuis 2015 se poursuit, en deux étapes (en 2023 puis 2025), pour réaliser plus de la moitié du chemin restant vers une convergence totale.

Figure 11 : Evolution de la répartition des aides du 1^{er} pilier en France sur les trois dernières réformes



Source : CGAAER.

Les principaux éléments de la nouvelle réforme conduisent à une situation dans laquelle :

- ♦ **96 % des exploitations** (contre 69 % en 2019 et 29 % en 2015) **bénéficieront, à partir de 2026, de droits à paiement de base (DPB)** compris entre +/- 10 % de la valeur moyenne (estimée à 129 € pour la France en 2026) ;
- ♦ **l'enveloppe consacrée au paiement redistributif** est maintenue à 10 % de l'enveloppe des paiements directs ;

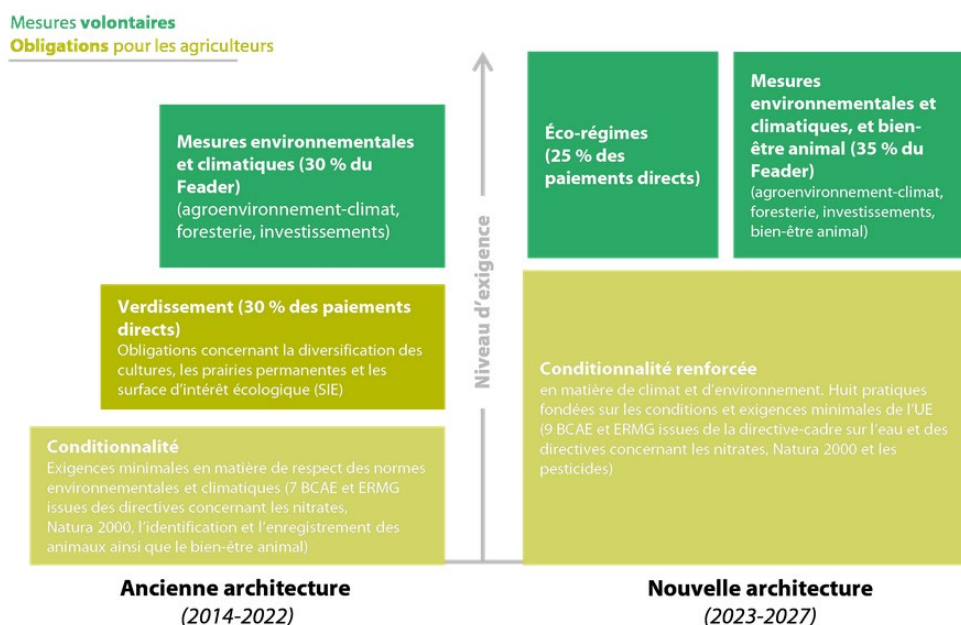
³⁷ Le droit à paiement de base est versé indépendamment du type de production agricole de l'exploitation. Pour les agriculteurs actifs au sens du règlement européen, la détention de DPB est une des conditions pour bénéficier des autres aides découplées.

- ♦ **le paiement vert est remplacé par l'éco-régime³⁸**, dont le montant ne sera plus proportionnel au montant du DPB mais fixe et identique pour chaque exploitation à niveau d'engagement équivalent. Les montants de l'éco-régime varient selon différents niveaux d'exigences environnementales nouvelles. **Alors que le montant moyen du paiement vert était de 80 €/ha, le niveau de base de l'éco-régime permet d'obtenir en remplacement un paiement de 45 €/ha³⁹ et de 62 €/ha⁴⁰ pour le niveau supérieur.** Les exploitations en agriculture biologique perçoivent un paiement spécifique correspondant au niveau supérieur majoré de 30 €/ha (soit 92 €/ha⁴¹). Un bonus haie de 7 €/ha est également accessible dans certaines conditions.

L'éco-régime a donc apporté en moyenne (hors exploitations bio) un montant de rémunération inférieur au montant du paiement vert aux exploitations agricoles. D'après les chiffres du Service de la statistique et de la prospective (SSP) du ministère en charge de l'agriculture, l'éco-régime a été souscrit dans sa première année de mise en œuvre par 88 % des exploitations éligibles à la PAC, dont 82 % au niveau d'ambition et de rémunération supérieur. **Ces éléments viennent confirmer la faible sélectivité de ce dispositif.**

A l'inverse, les exigences écologiques qui donnaient droit au paiement vert sont intégrées dans la conditionnalité, en rehaussant le niveau de celle-ci (voir infra).

Figure 2 : L'architecture verte de la PAC



Source : Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission européenne intitulé « Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027) », juin 2023

³⁸ Trois voies permettent d'accéder à l'éco-régime : la voie des pratiques de gestion agroécologique des surfaces agricoles, la voie des éléments favorable à la biodiversité et la voie de la certification environnementale. Chaque voie d'accès comprend un niveau de base et un niveau supérieur. Les exploitants dont la totalité des surfaces sont cultivées en bio ont accès à un troisième niveau de paiement, dit « spécifique AB », plus élevé de 30€/ha que le niveau supérieur « de droit commun ». Un bonus haie de 7€/ha est accessible par la voie des pratiques et par la voie de la certification environnementale.

³⁹ Montant unitaire 2024, légèrement inférieur au montant 2023.

⁴⁰ Idem

⁴¹ Idem

2.1.4. La conditionnalité se renforce au fil des réformes

Depuis 2003, **les agriculteurs sont soumis au respect des règles de la conditionnalité pour toucher les paiements de la PAC de différentes natures** (les paiements directs, les paiements annuels⁴², les aides à la restructuration et à la reconversion du vignoble, les aides du programme POSEI).

En cas de manquement, des sanctions financières peuvent être prononcées et entraînent une réduction des aides proportionnelle à la gravité de celui-ci.

La conditionnalité⁴³ porte sur deux types d'exigences :

- ♦ **des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)** jugées prioritaires par le législateur et portant sur le secteur de l'environnement, de la santé publique, de la santé végétale et du bien-être animal. Elles sont issues d'un ensemble composé de 19 règlements et directives européens ;
- ♦ **des exigences supplémentaires propres à la PAC, dites « bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) »**, que l'agriculteur doit respecter sur les surfaces, les animaux et les éléments dont il a le contrôle. Elles portent sur quatre thèmes : l'érosion des sols, le maintien des taux de matières organiques des sols, la conservation de la structure des sols, et le niveau minimal d'entretien des terres.

A chaque réforme, les règles de conditionnalité évoluent en fonction des nouvelles règles adoptées et du renforcement du contenu des BCAE. **Ainsi, les critères du paiement vert ont été intégrés dans les BCAE lors de la dernière réforme et leur respect est désormais exigé pour toucher l'ensemble des aides soumises à la conditionnalité.**

⁴² Aide à la conversion ou au maintien en agriculture biologique, mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) surfaciques, forfaitaires et de transition, engagements de gestion en faveur de l'apiculture, de la protection des races menacées, de dispositifs de protection des troupeaux contre la prédation et des aides au gardiennage des troupeaux hors zones de prédation, de l'indemnité compensatoire de handicap naturel ICHN

⁴³ La conditionnalité des aides PAC, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, février 2023.

Annexe II

Figure 3 : BCAE et ERMG — Correspondance entre les périodes

	2014-2020	2023-2027
Exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG)		
	ERMG	Mêmes ERMG + nouvelle ERMG 1 concernant la directive sur l'eau et ERMG 8 sur l'utilisation des pesticides — ERMG sur l'identification et le bien-être des animaux
Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)		
Changement climatique	Verdissement. La part de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale déclarée par les agriculteurs ne diminue pas de plus de 5 % par rapport à un ratio de référence établi en 2015	BCAE 1. La part de prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale au niveau national, régional, sous-régional, au niveau du groupe d'exploitations ou de l'exploitation ne diminue pas de plus de 5 % par rapport au ratio de 2018
		BCAE 2. Protection des zones humides et des tourbières
	BCAE 6. Maintien des niveaux de matière organique des sols, notamment par l'interdiction du brûlage du chaume	BCAE 3. Interdiction du brûlage du chaume
Eau et sols	BCAE 1. Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau	BCAE 4. Établissement de bandes tampons le long des cours d'eau
	BCAE 2. Procédures d'autorisation pour l'utilisation de l'eau à des fins d'irrigation	Intégrée dans la nouvelle ERMG 1
	BCAE 3. Protection des eaux souterraines contre la pollution	Intégrée dans la nouvelle ERMG 1
	BCAE 4. Couverture des sols	BCAE 6. Couverture minimale des sols pour ne pas avoir de terre nue pendant les périodes les plus sensibles
	BCAE 5. Gestion des terres pour limiter l'érosion	BCAE 5. Gestion du travail du sol en vue de réduire le risque de dégradation et d'érosion des sols, en tenant compte de la déclivité
	Verdissement. Diversification des cultures (surface agricole supérieure à 10 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe)	BCAE 7. Rotation des cultures sur les terres arables
Biodiversité	Verdissement. 5 % de surfaces d'intérêt écologique (SIE) sur les terres arables (de plus de 15 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe)	BCAE 8.1. 4 % de la surface consacrée à des éléments non productifs (surface agricole de plus de 10 ha, dont moins de 75 % recouverts d'herbe). Possibilité d'opter pour 3 % en incluant des zones productives jusqu'à obtenir un total de 7 %
	BCAE 7. Maintien des particularités topographiques, interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes (facultatif)	BCAE 8.2. Maintien des particularités topographiques, interdiction de tailler les haies et les arbres durant la période de nidification et de reproduction des oiseaux, mesures destinées à éviter les espèces végétales envahissantes (facultatif)
	Verdissement. Interdiction de convertir ou de labourer les prairies permanentes situées dans des zones désignées comme écologiquement sensibles par les États membres dans des zones Natura 2000 et, le cas échéant, en dehors de ces zones	BCAE 9. Interdiction de convertir ou de labourer des prairies permanentes désignées comme prairies permanentes écologiquement sensibles sur des sites Natura 2000

Source : Cour des Comptes européenne, sur la base d'un article de Guyomard, H., et al., How the Green Architecture of the 2023-2027 Common Agricultural Policy could have been greener, 2023.

Si la conditionnalité impose un effort en faveur de l'environnement pour toucher les aides, ce dispositif est laissé au choix des États membres en ce qui concerne les BCAE, si bien que les agriculteurs de l'UE ne sont pas tous soumis aux mêmes contraintes.

Encadré 4 : Divergences européennes sur la BCAE « Bandes tapon »

Depuis la dernière réforme, en Espagne et en France, les « bandes tapons », ces bandes de terrain sur lesquelles il est interdit d'épandre des intrants et de cultiver la terre, doivent être recouvertes d'herbe (afin de retenir l'eau et protéger le sol contre la percolation des pesticides), mais pas dans les autres États Membres.

Le zonage sur lequel s'appliquent ces bandes tampons est à l'appréciation de l'État membre (en France le zonage a été révisé et concerne les cours d'eau mais aussi certains fossés). La largeur de ces bandes était historiquement également à l'appréciation de l'État membre, et la réforme de 2021 visait à harmoniser ce point mais sans succès.

En effet, cette largeur est fixée à 3m pour les BCAE, mais ne doit pas devenir inférieure aux exigences émises par les transpositions nationales des directives sur l'eau (en Wallonie, elle est donc fixée à 6m et en France à 5m, voire plus dans les zones vulnérables à la pollution par les nitrates d'origine agricole).

Source : Mission.

L'INRAE⁴⁴ s'est intéressé aux effets de la conditionnalité sur la biodiversité et indique que « ces exigences sont susceptibles d'avoir des effets positifs sur la biodiversité » même si « la modestie des pénalités associées au non-respect des exigences et le faible taux d'inspection sur place sont deux limites du dispositif » et qu'elle conserve un « faible niveau d'ambition [...] au regard du déclin des prairies permanentes, de la simplification des rotations, des assolements et des paysages agricoles, et de la disparition des haies et des talus engendrée par l'agrandissement des tailles des parcelles ». La conditionnalité fait en effet l'objet de contrôles aléatoires, contrairement aux exigences liées au verdissement puis aux éco-régimes qui sont contrôlées de manière systématique lors des déclarations PAC, grâce à un contrôle informatique et satellitaire.

Par ailleurs, dès la première année d'application de la PAC 2023-2027, les BCAE renforcées ont fait l'objet de dérogations. A la suite des dérogations accordées par l'UE à la demande d'un certain nombre d'États membres dans le contexte de la guerre en Ukraine qui a perturbé les marchés des matières premières agricoles, les agriculteurs français ont pu, en 2023, implanter la même culture que l'année précédente, sans nécessité d'implanter une culture secondaire (dérogation BCAE 7)⁴⁵. De même, en 2023, les agriculteurs ont pu cultiver les surfaces en jachères, avec toutefois une interdiction d'y implanter du soja ou du maïs (dérogation BCAE 8)⁴⁶. En 2024, suite aux mouvements agricoles, la BCAE 8 a à nouveau été assouplie puisque n'y subsiste plus que l'obligation de maintenir les haies, arbres et bosquets et l'interdiction de taille des arbres et des haies pendant la période de nidification. Il n'y a donc plus d'obligation de respecter un pourcentage de surfaces agroécologiques, et cette disposition a été prolongée pour le reste de la programmation 2023-2027.

⁴⁴ Dupraz, P., Pellerin, S., & Sirami, C. (2020). Deux enjeux majeurs pour la future PAC: le climat et la biodiversité. *Guyomard H.(dir.), Quelle Politique Agricole Commune demain*, 139-168.

⁴⁵ BCAE 7 : obligation annuelle de diversification de la culture principale (au moins 35% de la surface) par rapport à l'année précédente, à défaut de quoi une culture secondaire doit être mise en place, qui a fait l'objet de la dérogation exceptionnelle pour la campagne 2023 ; obligation pluriannuelle à compter de 2025 de deux cultures principales différentes ou bien une culture secondaire mises en place chaque année, sur chaque parcelle, sur la campagne en cours et les trois campagnes précédentes, au moins. Cette obligation n'a pas été remise en cause.

⁴⁶ BCAE 8 : détenir au moins 4% d'infrastructures agroécologiques (IAE) et terres en jachères (haies, murets, bosquets..., surfaces en jachères et bordures enherbées) sur les terres arables de l'exploitation ou au moins 7% d'IAE, terres en jachères, cultures dérobées et fixatrices d'azote (sans utilisation de produits phytosanitaires) dont au minimum 3% d'IAE et terres en jachères.

Néanmoins, les effets de cette dérogation sur les jachères restent pour partie limités, car les jachères sont prises en compte dans le calcul des points à atteindre pour l'éco-régime par la voie des pratiques (voir *infra*). Pour être comptabilisées par cette voie (choisie par 82 % des déclarants en 2023) les jachères ne doivent pas être cultivées.

La BCAE 1⁴⁷, qui concerne le maintien des prairies permanentes, a, elle aussi été assouplie, pour tenir compte de la décapitalisation bovine⁴⁸ qui entraîne une difficulté à valoriser les prairies dans les zones où l'élevage disparaît. En 2024, le seuil de déclenchement du système d'obligation de compensation au retournement de prairies permanentes a été rehaussé à 3 % de baisse du ratio et s'appliquera également jusqu'à la fin de la programmation. Le ratio de référence de 2018 a également été modifié par arrêté et ajusté à la baisse. La Normandie et les Pays de la Loire, basculés en régime d'interdiction de retournement des prairies permanentes fin 2023, ainsi que la Bretagne et le Grand-Est, passés en régime d'autorisation, ne sont plus concernées par ces régimes à la suite de ces évolutions.

La BCAE 9, qui interdit le labour des prairies sensibles⁴⁹, a également été assouplie par arrêté⁵⁰ pour les agriculteurs situés dans les zones de lutte obligatoire contre le campagnol terrestre, espèce qui détruit les couverts en place et pour certains exploitants les plus concernés par cette interdiction.

2.2. La PAC poursuit des objectifs de plus en plus diversifiés voire antagonistes, dans un contexte de réduction budgétaire et de prise en compte de nouveaux enjeux

Dès 1998, dans un rapport consacré à la réforme de la PAC, Dehousse et al. ⁵¹ mettaient en évidence une certaine contradiction interne entre les objectifs de l'article 39 du Traité. Ils notaient par exemple que :

- ♦ l'accroissement de la productivité agricole implique une augmentation de l'offre et par conséquent une baisse des prix, peu compatible avec la stabilisation des marchés ;
- ♦ maintenir un niveau de vie équitable à la population agricole et proposer aux consommateurs des produits agricoles à des prix raisonnables ne vont pas de pair. Toute modification des prix, dans un sens ou dans l'autre, ayant des répercussions inverses sur les deux catégories d'acteurs.

⁴⁷ BCAE 1 : Le ratio annuel de prairies et pâturages permanents défini à un niveau régional ne doit pas diminuer de plus de 5 % par rapport au ratio de référence calculé sur la campagne 2018. En cas de baisse supérieure à 5 %, la conversion de prairies permanentes est interdite et une obligation de réimplantation de prairies permanentes est notifiée aux exploitants qui détiennent des prairies qui ont été retournées. En cas de baisse inférieure à 5 % mais supérieure à 2 %, un système d'autorisation préalable à la reconversion des prairies permanentes est mis en place.

⁴⁸ La décapitalisation des cheptels laitiers et allaitants est évaluée à -2% en effectifs en 2023. Sources GEB-Idele

⁴⁹ Sont considérées comme prairies sensibles, les prairies permanentes majoritairement herbacées situées sur les zones Natura 2000 et présentant une richesse importante en biodiversité

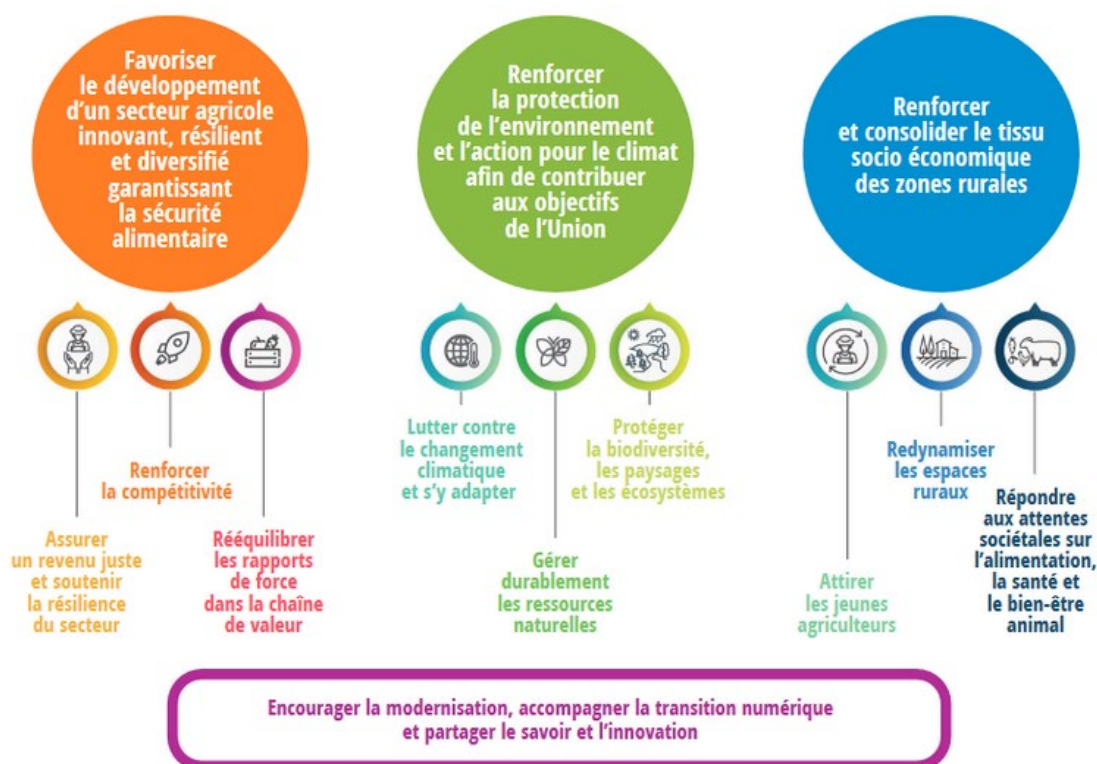
⁵⁰ Arrêté du 3 décembre 2024 modifiant l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux règles de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)

⁵¹ Dehousse, F., Vincent, Ph., (1998), *La réforme de la politique agricole européenne. Entre l'élargissement de l'Union et l'OMC*, Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP) – Courrier hebdomadaire, n°1609.

Le principe de Tinbergen repris par Brady et al.⁵² souligne qu'« un principe général pour concevoir une politique efficace est de disposer d'un instrument pour chaque objectif. La PAC a de nombreux objectifs et ceux-ci ne peuvent donc pas tous être atteints avec peu d'instruments. Atteindre deux objectifs, le revenu et l'environnement, qui sont les pièces maîtresses de la PAC, nécessite au moins deux instruments, à moins que les objectifs ne soient bien corrélés, ce qui n'est évidemment pas le cas ».

La proposition de règlement de la PAC 2023-2027 prévoit que le PSN (le plan national stratégique qui correspond à la déclinaison nationale de la PAC) réponde à 3 objectifs généraux, en établissant une « stratégie nationale structurée autour de neuf objectifs spécifiques et d'un objectif transversal ».

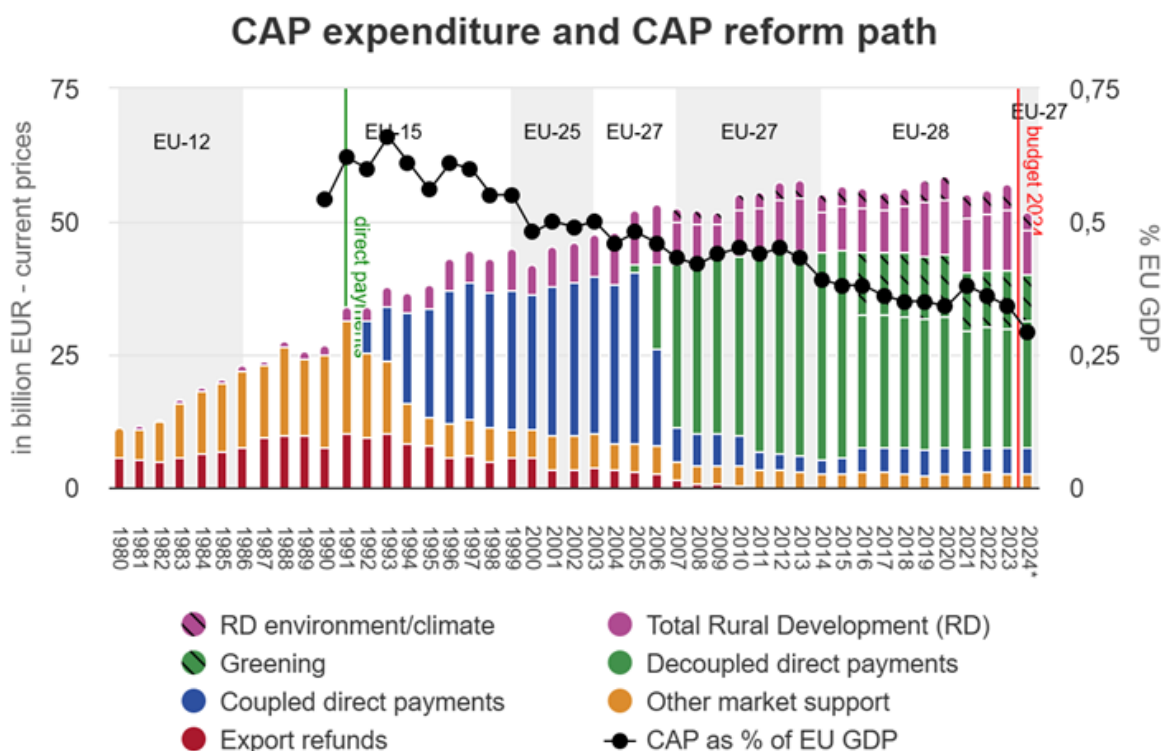
Figure 4 : les 9 objectifs du Plan national stratégique, source ministère de l'Agriculture



En parallèle, malgré les élargissements successifs de l'UE, les dépenses totales de la PAC en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) ont diminué, passant de 0,54 % dans les années 1990 à 0,29 % en 2024.

⁵² Brady, M., Hristov, J., Höjgard, S., Jansson, T., Johansson, H., Larsson, C., Nordin, I., Rabinowicz, E. (2017), *Impacts of direct payments – Lessons for CAP post 2020 from a quantitative analysis* – Agrifood economics centre, report 2017/2 – Lund.

Graphique 12 : Dépenses de la PAC



Source : Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural (rapport financier). Budget 2024 : direction générale du budget PIB : Eurostat. Dépenses annuelles aux prix courants.

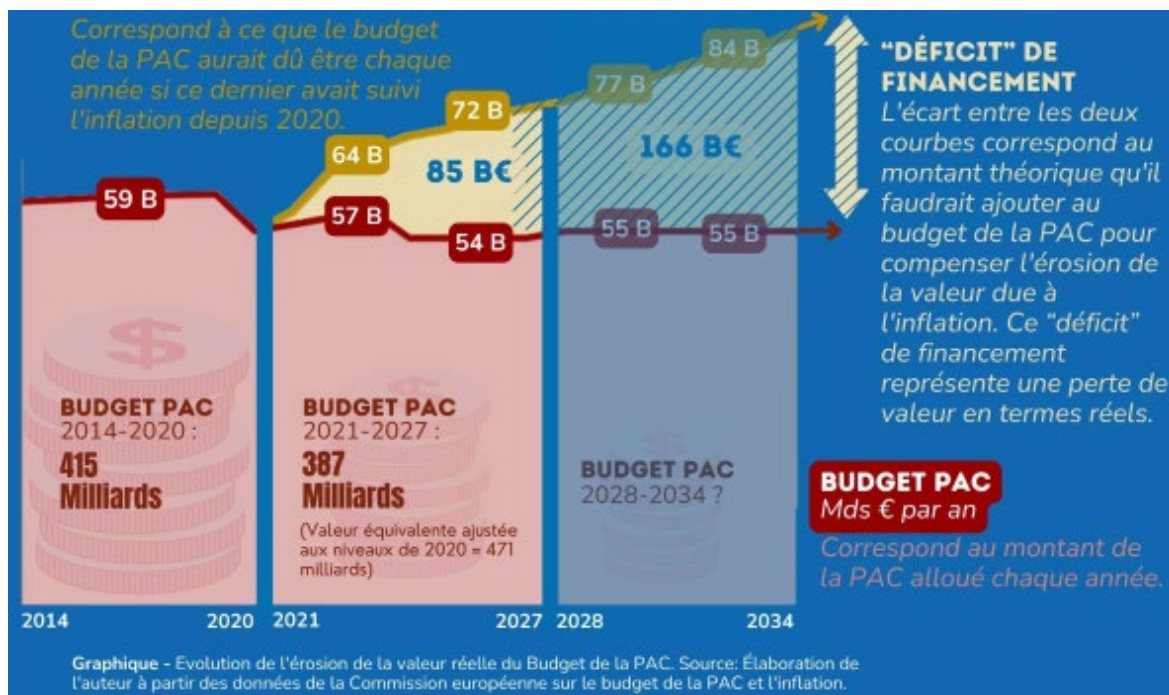
En euros constants et à périmètre égal, le budget de la PAC est en forte baisse : pour l'UE 27 en euros 2018, il était de 425,8 Mds€ pour la programmation 2007/2013, de 382,8 Mds€ pour la programmation 2014-2020 et de 343,9 Mds€ pour la programmation 2021-2027⁵³.

En 20 ans, il s'agit d'une perte de 80 Mds€, soit 19% du budget PAC. Le think tank « Farm Europe »⁵⁴ indique qu'en prenant en compte l'inflation récente et à venir, la baisse sera en réalité bien plus importante et établit une perte de 85 Mds€ entre la seule période 2021-2027 et 2014-2020. Il indique que « *sans indexation sur l'inflation pour la période 2028-2034 – et en supposant une inflation modeste de 2 % par an – la valeur économique de la PAC en 2034 serait réduite de plus de moitié (-54 %) par rapport à sa valeur en 2020.* »

⁵³ D'après les chiffres des Cadres financiers pluriannuels rappelés sur <http://europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/106/financement-de-la-pac-faits-et-chiffres>

⁵⁴ <https://www.farm-europe.eu/fr/actualite-farm-europe/budget-de-lue-lagriculture-a-besoin-de-clarte-et-dambition/>

Figure 5 : - Évolution de la valeur réelle du Budget de la PAC selon le think tank Farm Europe.



Source : CGAAER, « Farm Europe » à partir des données de la Commission européenne sur le budget de la PAC et l'inflation.

Aux mécanismes de convergence interne propre à chaque État membre décrits précédemment, s'ajoute également celui de convergence externe à partir de 2014, qui vise à affecter à chaque pays une enveloppe d'aides directes du 1^{er} pilier qui permette à chacun de se rapprocher de la moyenne de l'UE par hectare de SAU. Comme le paiement moyen à l'hectare en France est supérieur à la moyenne européenne, l'enveloppe globale de la France va diminuer de 2 % sur la période 2015-2019 par rapport à l'année 2013. Le budget européen étant de plus pour la première fois en diminution (de -3,4 % par rapport à la programmation précédente), le budget consacré à l'agriculture (1^{er} et 2nd pilier confondus) l'est également (de -10 %) ⁵⁵.

L'enveloppe du 1^{er} pilier français a baissé en réalité de 13 % (après transfert du premier vers le second pilier) par rapport à 2013 en euros courants.

⁵⁶ Communication de la Commission au Parlement européen : *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation – façonner ensemble un secteur agricole et agroalimentaire attractif pour les générations futures* – 2025 COM(2025) 75 final -19 février 2025.

La PAC se voit également dotée de nouveaux enjeux à commencer par celui de souveraineté alimentaire, dont le caractère stratégique a été très récemment fermement réaffirmé tant par la Commission européenne⁵⁶ que par le Président de la République lors de l'inauguration du 61^{ème} salon international de l'agriculture, et est inscrit dans la loi n° 2025-268 du 25 mars 2025 d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture. Comme souligné dans un rapport du Gouvernement de mars 2024⁵⁷, *« la souveraineté agricole française pourra se maintenir si la résilience économique de nos exploitations agricoles et de nos filières, est maintenue, gage de leur compétitivité à l'export, mais aussi d'attractivité pour les jeunes générations, ou de moyens pour permettre l'innovation et les transitions agroécologiques »*. Les enjeux de souveraineté alimentaire sont pris en compte également en favorisant l'autonomie des systèmes et en soutenant le développement des légumineuses.

La biomasse agricole est mise à contribution pour des enjeux autres que ceux de l'alimentation : elle doit également permettre de produire de l'énergie, des matériaux textiles et de construction, de l'alcool pour l'industrie chimique et pharmaceutique. Le rapport sur la Stratégie nationale de mobilisation de la Biomasse⁵⁸ établit que : *« à long terme, la mobilisation méthodique et systématique des ressources identifiées dans les études citées au §A ne suffit pas à satisfaire les scénarios de demande »* entraînant *« le besoin de recherche, de développements de nouvelles ressources et d'innovation est manifeste (conforter la valorisation matériau des feuillus, valoriser des opportunités de production de biomasse sur des espaces délaissés par l'agriculture, développer de nouvelles ressources comme les algues, massifier l'économie circulaire, etc.). »*

Le ciblage des aides vers les filières et les territoires les plus fragiles, comme par exemple l'élevage extensif dans les zones à handicaps incluant la montagne, est un autre objectif consolidé.

Les moyens dédiés à l'installation des jeunes agriculteurs sont en augmentation (3 % du volume des paiements directs au lieu de 2 % lors de la précédente programmation) afin de mieux répondre à la problématique du renouvellement des générations. Les outils de gestion des aléas sont renforcés pour mieux accompagner les agriculteurs, dans l'objectif d'accroître la résilience des exploitations face au changement climatique.

Enfin, il est important de rappeler que les agriculteurs français et européens sont soumis à une concurrence internationale, et sont en compétition avec des agriculteurs de pays qui subventionnent eux aussi leur agriculture, mais sans toujours les mêmes contraintes environnementales. La Chine, les États-Unis, l'Inde et l'UE représentent respectivement 37%, 15%, 14% et 13% du total des subventions versées à l'agriculture dans le monde. **En moyenne dans le monde la moitié des soutiens est apportée sous la forme de soutien des prix** et seulement 5% de ces soutiens encouragent l'adoption de mesures environnementales facultatives⁵⁹. Le second pilier représente au sein de l'UE 25% des financements de la PAC.

⁵⁶ Communication de la Commission au Parlement européen : *Une vision pour l'agriculture et l'alimentation – façonner ensemble un secteur agricole et agroalimentaire attractif pour les générations futures* – 2025 COM(2025) 75 final -19 février 2025.

⁵⁷ *Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France*, Rapport du Gouvernement, mars 2024.

⁵⁸ Prévue par la loi de transition énergétique de 2015, la stratégie nationale de mobilisation de la Biomasse (SNMB) a été précisée par le décret n°2016-1134 du 19 août 2016 avant d'être publiée le 16 mars 2018 par arrêté interministériel du 26 février 2018.

⁵⁹ OCDE (2024), *Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2024 (version abrégée) : L'innovation au service de la croissance durable de la productivité*, Éditions OCDE, Paris,

Par ailleurs, les pratiques agricoles des pays qui soutiennent peu ou ne soutiennent pas leur agriculture ne sont pas nécessairement moins dommageables à la biodiversité.

Ainsi en Nouvelle-Zélande, le contexte de dérégulation des marchés doublé de l'absence de protection du secteur et de subventions agricoles, ont conduit, dans une période de marché porteur, les éleveurs laitiers néozélandais à intensifier leur production et à accroître corrélativement les pressions environnementales⁶⁰.

2.3. La déclinaison française de la PAC pour la programmation actuelle reflète une ambition environnementale comparable à celle des autres États membres

Au lancement de la programmation de la PAC, le Parlement européen (commission de l'agriculture et du développement rural) a commandé une analyse comparative des plans stratégiques des différents États membres et de leur contribution à la réalisation des objectifs de l'UE. Cette analyse a été publiée en juin 2023⁶¹. Elle porte sur les PSN des 27 États membres (en réalité 28 PSN sont analysés, la Belgique en ayant produit deux : un pour la partie Flandre et un pour la partie Wallonie du pays)⁶².

Les montants pour chaque État membre sont présentés au graphique 13 et au graphique 14. Le poids relatif de chacun des trois grands compartiments de la PAC sous PSN, à savoir les paiements directs et les aides sectorielles pour le premier pilier d'une part, le développement rural (incluant les mesures en faveur de l'environnement et du climat) pour le second d'autre part sont répartis ainsi :

- ◆ au niveau UE, les paiements directs mobilisent 72 % des fonds européens dédiés à la PAC sous PSN (75 % pour la France) ;
- ◆ les aides sectorielles 3,4 % (3 % pour la France) ;
- ◆ le développement rural 24,6 % (22 % pour la France).

Si l'on ajoute les contreparties nationales, les *ratio* deviennent :

- ◆ 61,8 % pour les paiements directs (68,3 % pour la France),
- ◆ 3 % pour les aides sectorielles (2,8 % pour la France)
- ◆ 35,2 % pour le développement rural (28,9 % pour la France)

L'écart se creuse entre la France et l'UE sur ces derniers chiffres, ce qui traduit un moindre recours au cofinancement national en France par rapport au reste de l'UE.

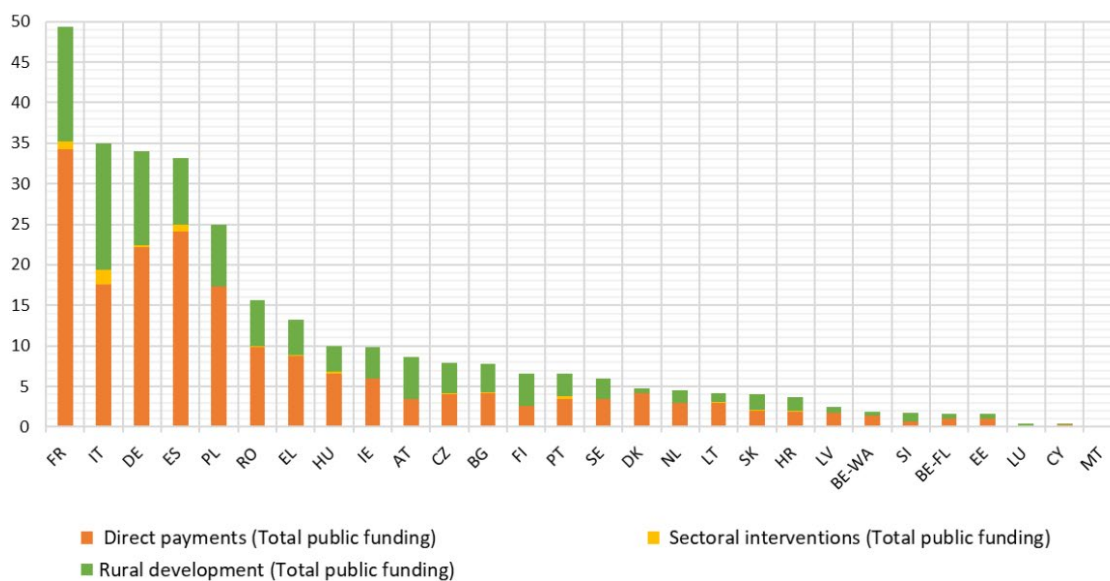
⁶⁰ Hugonnet, Mickaël. (2025). Libéralisation des politiques agricoles : le cas de la Nouvelle-Zélande. Centre d'études et de Prospective, analyse N° 210 - Février 2025 <https://agriculture.gouv.fr/liberalisation-des-politique-agricoles-le-cas-de-la-nouvelle-zelande-analyse-ndeg210>

⁶¹ Münch, A. et al. 2023, Research for AGRI Committee – *Comparative analysis of the CAP Strategic Plans and their effective contribution to the achievement of the EU objectives*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

⁶² Les pourcentages pour la France, lorsqu'ils ne sont pas expressément fournis dans l'étude, sont calculés par la mission.

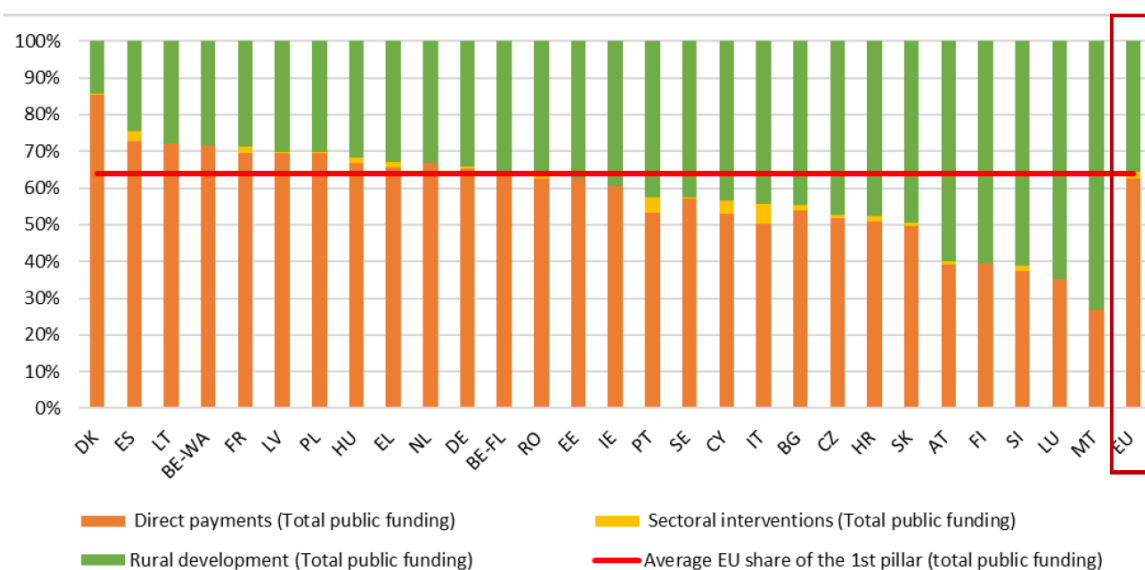
Annexe II

Graphique 13 : Financement public total (FEAGA + FEADER + contreparties nationales) prévu dans les plans stratégiques de la PAC 2023-2027, en Md€ sur la durée de la programmation



Source : Münch et al. (2023)

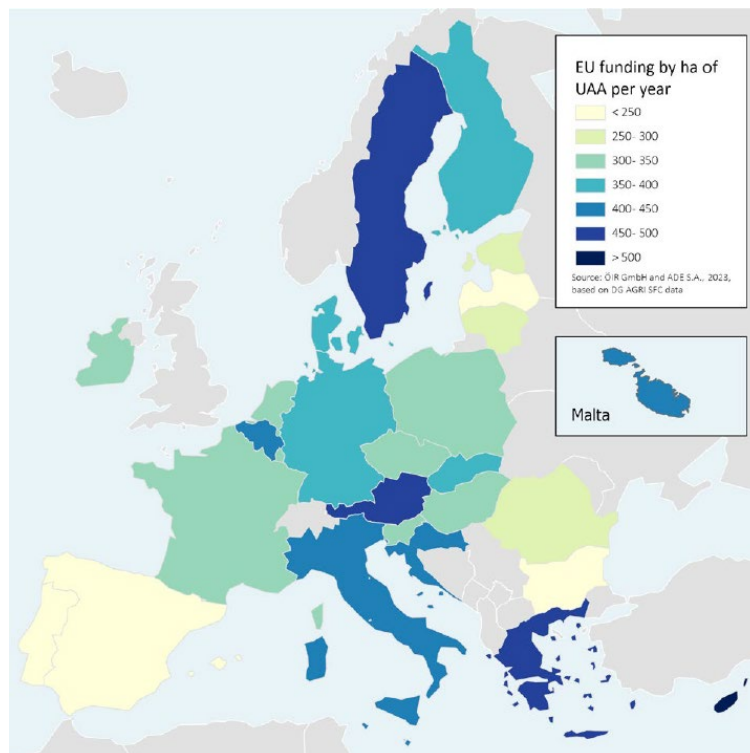
Graphique 14 : Répartition du financement de la PAC 2023-2027 par PSN (financement public total prévu y compris contreparties nationales)



Source : Münch et al. (2023)

Il est utile également de s'intéresser à l'intensité du financement de l'UE à l'hectare. La carte de la figure 6 en rend compte.

Figure 6 : Intensité annuelle à l'hectare des aides européennes de la PAC sous PSN (€/ha)



Source : Münch et al. (2023)

La moyenne UE est de 352 € par hectare et par an (France : 337 €/ha par an) en répartissant les aides sur l'intégralité de la SAU).

2.3.1. Pour le premier pilier

L'une des principales conclusions de l'étude est que, **si le constat global est celui d'une grande diversité des approches retenues par les États membres, l'appui économique aux exploitations, à travers les paiements directs du premier pilier, reste l'orientation dominante au sein de l'UE.** Le paiement de base au revenu est de loin la composante principale (51,5 % en moyenne – 48,5 % pour la France). Cette prééminence accordée aux enjeux économiques, qui résulte d'un choix de chacun des États membres, cohérent avec la vocation originelle de la PAC, n'est pas sans conséquence sur l'ambition environnementale et climatique des plans dès lors que la répartition des moyens se fait à enveloppe fermée.

Seuls onze plans intègrent le *plafonnement* et/ou la *dégressivité* prévus par le Règlement PSN. La Commission propose qu'à partir de 60 000 € d'aides, une exploitation se voit retirer 25 % de la tranche jusqu'à 75 000 € puis 50% de la tranche suivante jusqu'à 90 000 € et 75% de la tranche suivante jusqu'à 100 000 €. Ce dernier chiffre deviendrait un plafond puisqu'aucune exploitation ne pourrait recevoir plus de 100 000 € d'aides. **La France a fait le choix de ne pas l'appliquer.** Elle a considéré que, compte tenu de la structure de ses exploitations, le paiement redistributif, avec un seuil maintenu à 52 ha, qui aurait pu être relevé à la SAU moyenne soit 69 ha, était un outil de redistribution beaucoup plus efficace⁶³. Le paiement redistributif, qui doit mobiliser au moins 10 % de l'enveloppe consacrée aux paiements directs, en mobilise 10,7 % en moyenne (mais seulement 10 % pour la France).

⁶³ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France – cité, page 242. Même analyse dans : Vincent Chatellier, (2020), *Le paiement redistributif et le plafonnement des aides directes : deux outils de la PAC favorables aux petites exploitations agricoles françaises ?* - Économie rurale [En ligne], n°372 - avril-juin

Le paiement complémentaire en faveur des jeunes agriculteurs, souvent articulé avec un soutien du second pilier (c'est le cas pour la France), mobilise en moyenne 1,8 % de l'enveloppe des paiements directs (1,7 % pour la France). Le Règlement PSN impose un soutien en faveur des jeunes agriculteurs à hauteur d'au moins 3 % de l'enveloppe des paiements directs. Ce soutien peut associer les outils du premier et du second piliers : c'est le choix qu'a fait la France, qui respecte le taux de 3 % (strictement, comme 8 autres États membres, les 19 autres adoptant un taux plus élevé – dont 4 supérieurs à 4 %).

Les éco-régimes doivent mobiliser au moins 25 % de l'enveloppe des paiements directs : ils en mobilisent 23,8 % en moyenne, compte tenu de la possibilité de dérogation pour les États membres consacrant plus de 30 % de leur FEADER à des mesures favorables à l'environnement et/ou au climat – hors ICHN.

- ◆ la France consacre 25 % de son enveloppe de paiements directs à l'éco-régime ;
- ◆ l'Autriche, la Hongrie, la Finlande et la Suède, moins de 19 % (elles usent de la possibilité de dérogation) ;
- ◆ la plupart des États membres se situent entre 20 et 25 % : c'est le cas notamment de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie ;
- ◆ six États membres vont au-delà de 25 %, les deux taux les plus élevés étant observés en République Tchèque (30 %) et aux Pays-Bas (32 %).

Ils doivent, par ailleurs, couvrir au moins deux des sept domaines thématiques suivants : lutte contre le changement climatique, atténuation du changement climatique, eau, sol, biodiversité, pesticides, bien-être animal. L'éco-régime de la France couvre tous les champs, sauf le bien-être animal. Leur construction est très différente d'un État membre à l'autre et il n'est pas aisé de les comparer entre eux.

Les aides couplées, qui pouvaient mobiliser jusqu'à 13 % de l'enveloppe consacrée aux paiements directs (+ 2 % possible pour l'aide aux protéines végétales), en consomment 12,3 % en moyenne (15 % pour la France). Au niveau UE, les aides couplées animales consomment 70 % du montant total d'aides couplées. Les PSN se distinguent de la manière suivante :

- ◆ celui des Pays-Bas ne propose aucune aide couplée ;
- ◆ quatre PSN, dont ceux de l'Allemagne et du Danemark, retiennent des aides couplées uniquement pour les productions animales ;
- ◆ le PSN Irlandais prévoit des aides couplées pour les seules productions végétales ;
- ◆ les autres PSN (dont celui de la France) prévoient des aides couplées animales et végétales. La France fait partie des États membres qui y donnent le plus accès (valeur cible à 51,99 % des exploitations - indicateur de résultat R8 - couvertes par un régime d'aide couplée v/s 21,18 % pour l'UE. L'Italie, la Wallonie, la République Tchèque ont également des valeurs cibles dépassant 50 %).

Onze PSN (dont celui de la France) prévoient un transfert du premier vers le second pilier et six du second vers le premier⁶⁴. S'agissant du transfert du premier vers le second pilier, il était possible d'aller jusqu'à 25 % de l'enveloppe de paiements directs, avec majoration possible de 15 points pour financer des mesures en faveur de l'environnement, du climat ou du bien-être animal et de deux points supplémentaires pour financer des mesures en faveur de l'installation des jeunes agriculteurs. Les taux de transfert vont de 3 % (République Tchèque, Italie, Roumanie) à 21 % (Pays-Bas). La France a retenu un taux de 7,53 %, comme lors de la précédente programmation. L'Allemagne est à 12 % et prévoit de passer à 15 % en 2026, la Grèce est à 10 %.

⁶⁴ Permis à l'article 103 du Règlement PSN, qui en fixe les conditions.

En tout état de cause tous les États membres restent en dessous de 25 %. *A fortiori* aucun ne mobilise la possibilité d'aller au-delà. S'agissant du transfert du second vers le premier pilier, il était possible d'aller jusqu'à 25 % de l'enveloppe de paiements directs, avec majoration possible de 30 points pour certains États membres : les taux de transfert vont de 2 % Croatie à 29 % Pologne.

Les interventions sectorielles représentent une faible part des aides publiques mobilisées dans le cadre de la PAC sous PSN (3 % au niveau UE en intégrant les contreparties nationales, 2,8 % pour la France – *supra*). Quelques États membre y consacrent néanmoins une part significative de leur enveloppe de FEAGA sous PSN (Italie ou Portugal par exemple). L'apiculture est le seul type d'intervention soutenu dans tous les États membres. Tous les États membres sauf trois ont recours à l'intervention en faveur des fruits et légumes. Seize, dont la France (qui y consacre les 2/3 de l'enveloppe qu'elle dédie aux interventions sectorielles), sont éligibles aux interventions dans le secteur viti-vinicole. Trois pays dont la France soutiennent le secteur de l'olive. Seule l'Allemagne soutient le secteur du houblon. Quatre États membres (Slovaquie, Lettonie, Italie, République Tchèque) ont la possibilité de soutenir d'autres secteurs.

2.3.2. Pour le second pilier

L'article 93 du Règlement PSN impose aux États membres de consacrer au moins 35% de leur enveloppe de FEADER à des mesures en faveur de l'environnement, du climat et du bien-être animal (en tout ou partie, articles 70, 71, 72, 73 et 74 du Règlement). La France respecte un taux de 43%⁶⁵.

Le premier poste de mobilisation du FEADER, ce sont les **mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)** et les aides à la conversion et/ou au maintien de l'agriculture biologique (article 70 du Règlement PSN). Elles mobilisent en moyenne 31,6 % de l'enveloppe FEADER au niveau UE (22 % pour la France, niveau équivalent à la Grèce, le Portugal et Malte, parmi les quatre États membres présentant les plus faibles taux. La France, la Grèce et le Portugal font partie des six États membres qui soutiennent l'agriculture biologique à la fois à travers le second pilier et à travers l'éco-régime.

S'agissant du **soutien à l'agriculture biologique**, la France se caractérise par une valeur cible de la part de SAU aidée (11,71 %) supérieure à la moyenne UE (9,99 % - indicateur de résultat R29). Par ailleurs, **si elle se situe dans la moyenne de l'UE (13^{ème} place) au regard de la proportion de SAU certifiée ou en cours de conversion en agriculture biologique** avec un ratio de 10,4 % en 2023⁶⁶ (*versus* 10,5 % pour l'UE⁶⁷), **la France est le premier État membre de l'UE en valeur absolue** avec près de 2,8 Mha (cf. graphique 15). L'étude déjà citée réalisée en 2019 pour le compte de la Commission européenne⁶⁸ souligne que les spécificités caractérisant les exploitations en agriculture biologique conduisent à des niveaux de biodiversité plus élevés qu'en conventionnel, les avantages observés sur les populations d'oiseaux semblant devoir être mis avant tout, en relation avec l'absence de recours aux pesticides de synthèse. Une étude réalisée en Finlande, alors que le taux de couverture par l'agriculture biologique y était de 16 %, mettrait en évidence une augmentation des populations d'oiseaux en lien direct avec cette pratique.

⁶⁵ PSN de la PAC 2023-2027 pour la France – cité – Appendice H – Plan financier indicatif détaillé

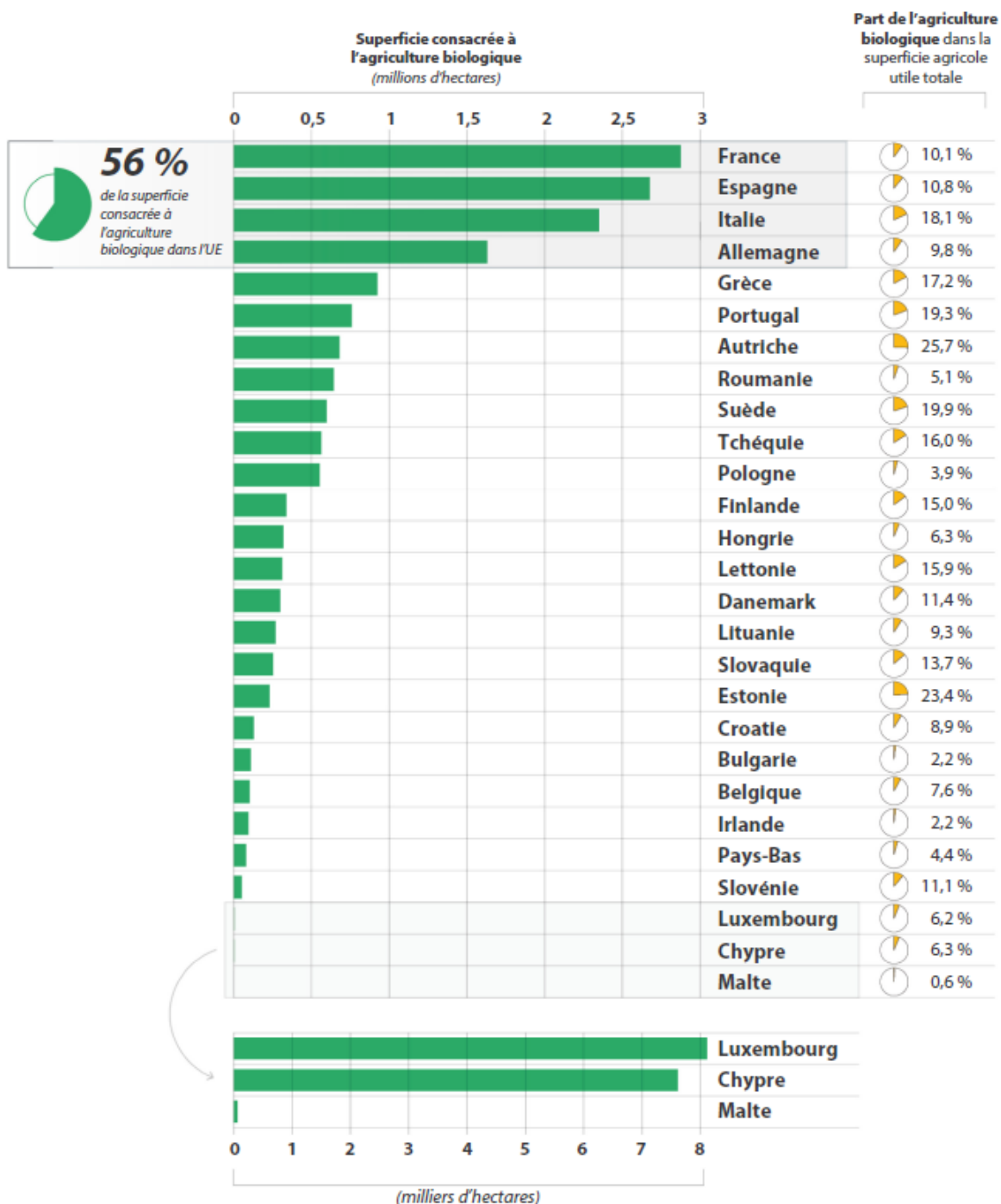
⁶⁶ Agence bio (2024), cité

⁶⁷ Cour des comptes européenne (2024), *L'agriculture biologique dans l'UE. Des lacunes et des incohérences compromettent le succès de la politique menée*, rapport spécial 2024/19

⁶⁸ EEIG Alliance environnement (2019), op.cit.

Annexe II

Graphique 15 : Superficie consacrée à l'agriculture biologique dans les différents états membres de l'UE. Classement selon la valeur absolue de superficie consacrée



Remarque: Données de 2020 utilisées pour l'Autriche.

Source : Cour des comptes européenne, sur la base des statistiques sur l'agriculture biologique d'Eurostat relatives à l'année 2022 (extraites le 25 juin 2024).

S'agissant des **MAEC**, la même étude indique qu'à l'échelle UE, 30,6 Mha devaient être couverts à l'horizon 2020, soit 17 % de la SAU de l'UE et seulement 10% pour la France⁶⁹ (aucune valeur cible ne figure dans le PSN français pour 2023-2027 pour ce critère). Selon la même étude, citant Walter et al., 2018, le taux de couverture requis en MAEC « *de niveau supérieur* » pour inverser la tendance au déclin des populations d'oiseaux dans les terres agricoles se situerait autour de 30 %, de telles MAEC étant jugées, sans que ce soit démontré, plus efficaces que l'agriculture biologique (« *les avantages généraux typiques de la gestion biologique pour la biodiversité sont susceptibles d'être généralement inférieurs par unité de surface à ceux qui résultent de programmes MAEC de niveau supérieur spécifiquement conçus* »). La Cour des comptes européenne souligne par ailleurs deux faiblesses de l'outil « **MAEC** »⁷⁰:

- ◆ les Etats membres ont assez rarement recours à des mesures à fort impact ;
- ◆ ce sont les MAEC les moins exigeantes qui suscitent le plus d'adhésion.

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN français⁷¹ ajoute que, au moins dans certaines régions, l'expérience de la programmation 2014-2020 montre que les MAEC tendent à être plus souvent mises en œuvre là où les enjeux sont les plus faibles. Enfin, la question de la pérennité des changements opérés mérite d'être posée : une fois passée la période d'engagement, les pratiques vertueuses continueront-elles à être mises en œuvre⁷² ?

L'investissement⁷³ (28,7 % de l'enveloppe FEADER en moyenne – 19 % pour la France) et l'ICHN⁷⁴ (16,5 % au niveau UE - 35,7 % pour la France, ce qui constitue le plus fort taux de mobilisation de cette mesure au sein de l'UE) demeurent des priorités importantes. S'agissant de l'aide aux investissements, la France concentre ses interventions sur la modernisation des exploitations (valeur cible à 16,18 % des exploitations couvertes *versus* 3,91 % en moyenne UE – indicateur de résultat R9) et les investissements en faveur du climat (valeur cible à 5,17 % pour la part des exploitations bénéficiant d'un soutien à l'investissement en faveur de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci ainsi qu'à la production d'énergie renouvelable ou de biomatériaux, *versus* 1,76 % en moyenne UE – indicateur de résultat R16).

Quatorze PSN (dont celui de la France) intègrent des **outils de gestion des risques** (article 76), qui mobilisent en moyenne 4,3 % de leur enveloppe FEADER (l'Italie, avec un taux de 19 %, est en tête devant la France à 7 % et les Pays-Bas à 6 %).

La France réserve 1 % de son enveloppe de FEADER (19,9 M€) aux **actions d'échanges de connaissance et d'information**. La moyenne UE se situe à 2 % et la fourchette s'étend de 0 % (Luxembourg et Danemark) à 5 % (Flandre).

⁶⁹ Ce qui la classait parmi les neuf États membres aux taux de couverture les plus faibles – à titre de comparaison, l'Allemagne visait 14 %, l'Espagne 18 %, l'Italie 12 %, l'Autriche 67 %, le Danemark 4,8 %, les Pays-Bas 6 %.

⁷⁰ Cour des comptes européenne, (2020), cité.

⁷¹ EDATER et AND international (2021) – *Évaluation stratégique environnementale du plan stratégique national de la PAC 2023-2027, état des lieux de l'environnement* – juillet.

⁷² Delgoutet, É., Duval, L., Leplay, S., (2017), *Mesures agroenvironnementales et paiements pour services environnementaux : regards croisés sur deux instruments*, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Centre d'études et de prospectives, Analyses – n°104 - septembre

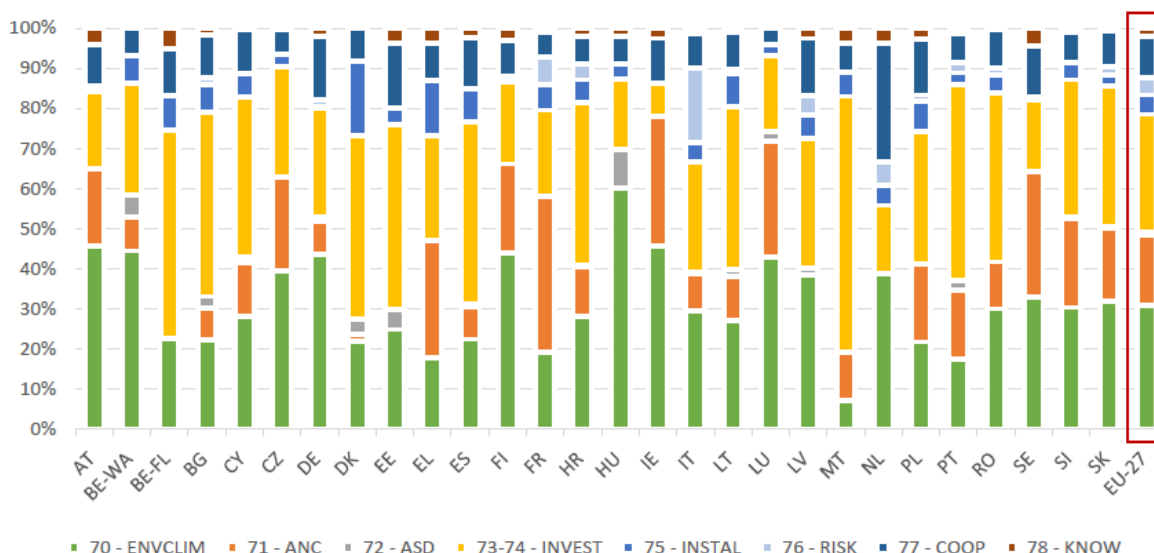
⁷³ Articles 73 et 74 du Règlement PSN.

⁷⁴ Article 71 du Règlement PSN.

Enfin, EEIG Alliance environnement⁷⁵ souligne l'intérêt pour la biodiversité de la désignation des **prairies permanentes** sensibles au sein des **zones Natura 2000**. Cette désignation a pour conséquence que celles-ci doivent n'être ni labourées ni converties. L'étude considère cependant que les avantages potentiels « *considérables* » de la mesure ne sont pas pleinement exploités dans la mesure où de nombreux États membres ne désignent qu'une petite partie des prairies concernées. Selon l'étude, 57,6 % des surfaces en prairies permanentes présentes dans les sites Natura 2000 étaient désignées en 2018, avec dix États membres désignant 100 % des surfaces (dont Italie et Pays-Bas) et sept en désignant moins de 25 %. Le PSN français fournit une valeur indicative de la surface de prairies désignées de 1,18 Mha et précise par ailleurs que la SAU « *toutes productions comprises* » incluse en site Natura 2000 est de 2,5 Mha : le ratio français est par conséquent au moins égal à 47 %.

Le graphique 16 ci-après rend compte de manière synthétique du poids relatif des différents types d'interventions du second pilier dans les États membres.

Graphique 16 : Répartition des interventions du second pilier dans chaque PSN (FEADER + contreparties nationales)



Source : Project team, based on DG AGRI extract from SFC database (January 2023), excluding technical assistance, Parlement européen.

Le **degré de prise en compte par les États membres des enjeux de biodiversité** a été apprécié par les auteurs de l'étude sur la base d'une sélection de quatre indicateurs de résultat figurant dans les PSN :

- ◆ R19 : gestion des sols ;
- ◆ R21 : qualité de l'eau ;
- ◆ R29 : développement de l'agriculture biologique ;
- ◆ R31 : préservation des habitats et des espèces.

Il en résulte un classement en trois groupes :

- ◆ un groupe de tête de quatre PSN avec des valeurs cibles toutes supérieures à la moyenne UE (Estonie, Finlande, Luxembourg, Pays-Bas) ;
- ◆ un groupe de queue de douze PSN présentant des valeurs cibles toutes inférieures à la moyenne UE (ce groupe comprend notamment l'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Flandre) ;

⁷⁵ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

- ♦ **un groupe médian de 12 PSN (dont le PSN français) présentant des valeurs cibles élevées sur les sols et l'agriculture biologique mais moyennes sur la préservation des habitats et des espèces et la préservation de la qualité de l'eau** (sur ce dernier paramètre la France a une valeur cible plus faible, l'Autriche et la Suède plus élevée – ce groupe comprend notamment en outre la Wallonie, le Portugal et l'Allemagne).

Le **degré de prise en compte des enjeux climatiques** a été apprécié au moyen de trois indicateurs de résultat (R14 : stockage du carbone dans les sols et la biomasse ; R13 : réduction des émissions du secteur de l'élevage ; R16 : investissements en faveur du climat) : la France fait partie d'un groupe de seize États membres « *avec peu d'ambition climatique* » (probablement dû, s'agissant de la France, à l'absence de valeur cible pour l'indicateur R13, son relativement haut niveau d'ambition sur l'indicateur R16 étant par ailleurs souligné) comprenant notamment l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, le Portugal.

Enfin le **degré de prise en compte des enjeux environnementaux** au sens large a été apprécié à partir de trois indicateurs de résultat (R19, R21 et R31) : trois groupes apparaissent relativement ambitieux et la France en fait partie.

Les auteurs ont également examiné, pour chaque PSN, dans quelle mesure les interventions et financements alloués répondent aux besoins identifiés par les auteurs de l'étude. Seuls deux PSN ont été identifiés comme répondant à 100 % desdits besoins : ceux de la Croatie et de la France. S'agissant de l'objectif spécifique F « *Contribuer à la protection de la biodiversité, améliorer les services écosystémiques et préserver les habitats et les paysages* », la moyenne UE est à 90 %. L'Irlande est cotée à 50 %, la Flandre à 50 %, la Pologne à 72 %, la Wallonie à 83 %, l'Autriche à 90 %.

Enfin, l'Académie d'agriculture de France s'est intéressée lors de sa séance du 17 novembre 2021 aux plans stratégiques nationaux de la PAC 2023-2027. Elle a analysé plus particulièrement les PSN de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Irlande. Dans sa conclusion consultable en ligne⁷⁶, Bernard Bourget, membre de l'Académie, souligne que les quatre pays se sont attachés à ce que le plus grand nombre de leurs agriculteurs puissent bénéficier de l'éco-régime, ce qui risque d'en amoindrir l'efficacité.

Il résulte de ces différentes analyses que :

- ♦ **le PSN français donne la prééminence à l'appui économique aux exploitations agricoles relativement à la prise en compte des enjeux environnementaux** et notamment de biodiversité mais il ne se distingue pas en cela des autres PSN ;
- ♦ il ne se démarque pas non plus spécialement des autres PSN sur le plan de l'ambition environnementale, notamment eu égard aux enjeux de biodiversité.

Pour autant, quelques faiblesses du PSN français au regard des enjeux de biodiversité doivent être soulignées :

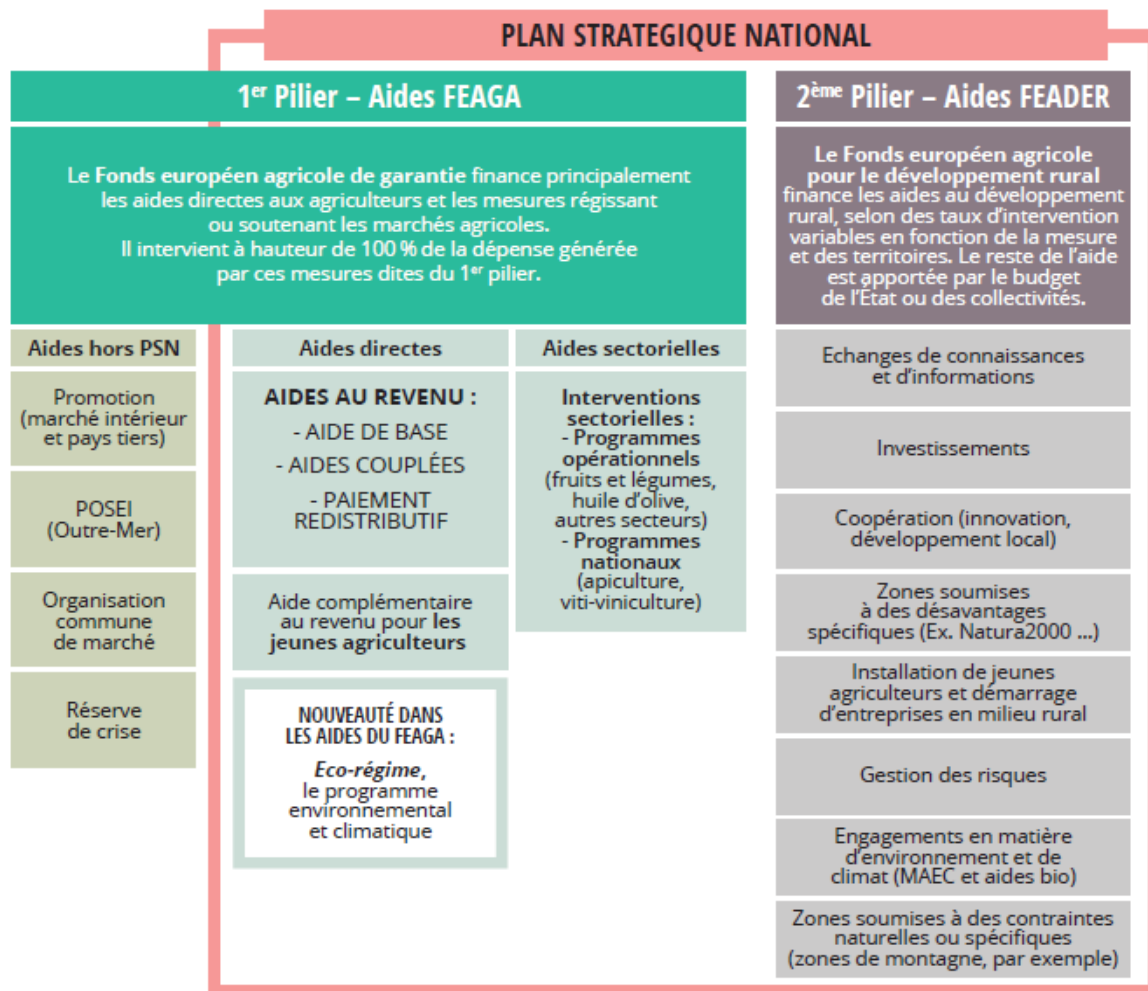
- ♦ **la principale a trait au calibrage de la part de FEADER consacrée aux MAEC et au soutien à l'agriculture biologique** (article 70 du Règlement PSN) pour lequel la France se situe parmi les quatre États membres les moins-disants (elle y consacre en proportion moins de la moitié de ce qu'y consacrent l'Allemagne ou l'Autriche, une fois et demi moins que l'Italie ou que la moyenne UE, moins que l'Espagne). Le taux de couverture en MAEC est probablement voisin de 10%, ce qui est faible ;
- ♦ la faiblesse de l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil (la moitié en proportion de l'enveloppe moyenne au sein de l'UE), ce qui interroge à un moment où les exploitants ont aussi un fort besoin d'accompagnement immatériel.

⁷⁶https://www.academie-griciculture.fr/system/files_force/seance/2021/20211117_conclusion.pdf?download=1

2.4. Les crédits européens à destination de l'agriculture française représentent 9,3Mds€ de financement annuels, répartis entre le premier et le second pilier de la PAC

La figure ci-dessous présente l'architecture de la PAC 2023-2027 sous PSN et hors PSN.

Figure 7 : Architecture PAC 2023-2027 PSN et hors PSN



NB : la taille des cases n'est pas corrélée au niveau de l'allocation des montants dédiés.

Source : MASA.

2.4.1. Une gestion des moyens de la PAC partagée entre l'État et les collectivités territoriales

Si l'État est l'autorité de gestion nationale du PSN, l'État et les Régions se répartissent l'autorité de gestion des interventions :

- ◆ l'État est autorité de gestion des aides du premier pilier et des mesures surfaciques, soient les « interventions SIGC⁷⁷ » (cf. Figure 8) - 65% de l'enveloppe moyenne annuelle de FEADER) et assimilées du second pilier :
 - MAEC⁷⁸ ;
 - soutien à l'agriculture biologique ;
 - ICHN ;
 - prévention de la prédation ;
 - assurance récolte ;
- ◆ les Régions sont autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques, soient les « interventions HSIGC⁷⁹ » (cf. Figure 8) - 35% de l'enveloppe moyenne annuelle de FEADER) du second pilier :
 - forêt ;
 - investissements ;
 - installation ;
 - MAEC forfaitaires ;
 - LEADER⁸⁰.

La figure suivante synthétise la programmation annuelle des fonds (FEAGA et FEADER) mobilisés dans le cadre du PSN pour la France métropolitaine. Y figurent également les contreparties nationales apportées par l'État.

⁷⁷ SIGC : système intégré de contrôle et de gestion.

⁷⁸ MAEC : mesure agroenvironnementale et climatique.

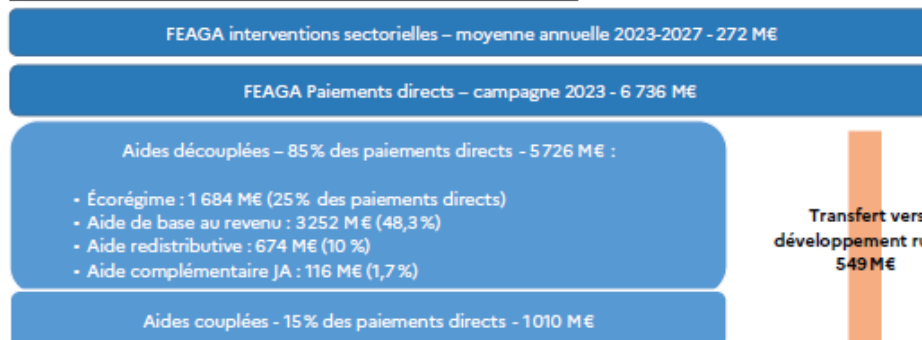
⁷⁹ HSIGC : hors système intégré de contrôle et de gestion.

⁸⁰ LEADER : liaisons entre actions de développement de l'économie rurale.

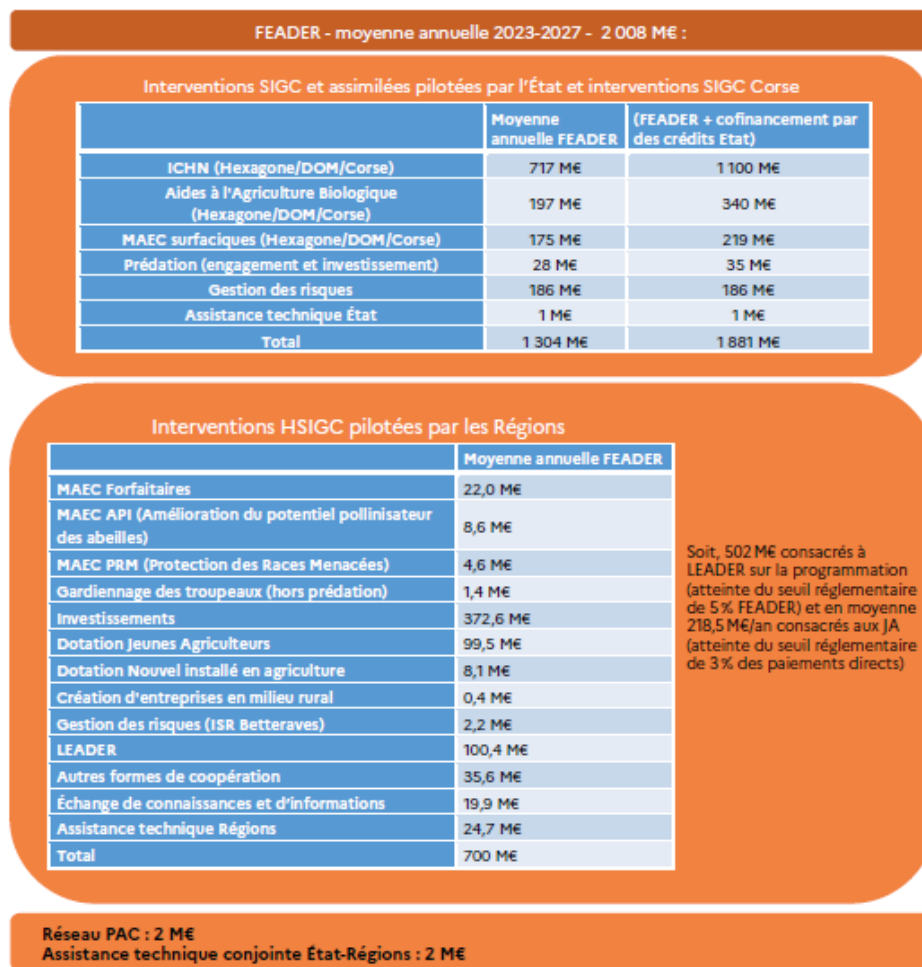
Annexe II

Figure 8 : Équilibre financier global du PSN

1^{er} pilier, financé par le fonds européen agricole de garantie (FEAGA)



2nd pilier, financé par le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et des cofinancements nationaux



Source : Ministère de l'agriculture.

2.4.2. Les moyens financiers de la PAC, à travers son premier pilier, le fonds européen agricole de garantie (FEAGA), sont de 7,0 Md€ pour la France métropolitaine et de 321 M€ pour les outre-mer par an en moyenne

Le PSN détaille la programmation financière des dispositifs du FEAGA (hors mesures de marchés) à destination de la France métropolitaine sur la période 2023-2027⁸¹, pour un montant total de 34,9 Md€ de subventions, soit un montant annuel moyen de 7,0 Md€. Il comporte trois types de mesures (cf. tableau 6) :

- ◆ **les aides découplées** à hauteur 28,5 Md€ (soit 5,7 Md€ par an en moyenne) sont des aides dont le montant ne dépend pas de la quantité de production mais des caractéristiques de l'exploitation, comme sa surface agricole utile (SAU) ou le nombre de têtes de bétail. Des aides découplées spécifiques sont prévues pour soutenir les agriculteurs de moins de quarante ans ou en nouvelle installation (paiement jeunes agriculteurs), les petites et moyennes exploitations (paiement redistributif) et les agriculteurs s'engageant dans des pratiques agro-écologiques favorables à l'environnement (éco-régime) ;
- ◆ **les aides couplées** à hauteur de 5,0 Md€ (soit 1,0 Md€ par an en moyenne) soutiennent des exploitations en fonction du type et de la quantité de production. Un total de 22 dispositifs est prévu par le PSN dont quinze aides pour les productions végétales et sept aides pour les productions animales, avec des enveloppes hétérogènes allant, sur la durée de la programmation, de 0,3 M€ pour les aides à la transformation des pêches à 3,3 Md€ pour l'aide bovine (qui représente à elle seule 65 % des aides couplées). Une exploitation peut être éligible à plusieurs aides couplées si elle a plusieurs productions faisant l'objet de dispositifs de soutien ;
- ◆ **les interventions sectorielles**, à hauteur de 1,4 Md€ sur la durée de la programmation (soit 270 M€ par an en moyenne), sont des aides financières, à destination de producteurs ou d'organisations de producteurs (OP), mises en œuvre dans le cadre de programmes visant à répondre aux stratégies et aux problématiques spécifiques à certaines filières. Le PSN comporte dix programmes dont les deux plus importants sont le plan national vitivinicole (904 M€ sur la durée de la programmation, soit 65 % de l'enveloppe) et le programme opérationnel fruits et légumes (347 M€ sur la durée de la programmation, soit 25 % de l'enveloppe).

La totalité des dispositifs du FEAGA à destination de la France métropolitaine sont financés exclusivement sur fonds européens à l'exception du plan national d'action apiculture qui bénéficie d'un cofinancement national à hauteur de 50 % (pour un total de 50,4 M€ sur la durée de la programmation, soit 10,08 M€ par an). Les paiements au titre de l'année 2023 sont largement réalisés sur la base de la programmation précédente (2014-2022). Par conséquent la planification financière 2023-2027 ne retient que 21 M€ pour cette année-là, mais propose un chiffrage indicatif pour l'année 2028 (intégré dans les enveloppes décrites par le tableau 6).

⁸¹ Une planification indicative est réalisée pour l'année 2028, qui sera une année de chevauchement avec la prochaine programmation.

Annexe II

La programmation financière du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) constitue l'outil de mise en œuvre des aides du FEAGA à destination des DROM, au titre de leur statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne. Les financements issus du FEAGA atteignent un montant annuel de 278,4 M€. Une contrepartie nationale, de l'ordre de 60 M€/an, leur est adossée via le programme 149 (voir infra). Le POSEI, qui n'est pas couvert par le PSN, comporte deux catégories de mesures :

- ◆ les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL), d'un montant de 321 M€ en 2024, qui regroupent des mesures transversales d'assistance technique et d'animation de filières, des aides à la filière banane, des aides à la filière canne, sucre et rhum des aides aux productions végétales de diversification et des aides aux productions animales.;
- ◆ le régime spécial d'approvisionnement qui consiste essentiellement en une aide à l'importation de céréales et autres produits agricoles destinés à l'alimentation humaine et à l'alimentation animale à hauteur de 26,9 M€ en montant annuel moyen.

Les cofinancements nationaux concernent exclusivement les aides à la diversification des productions végétales et les aides aux productions animales

Tableau 6 : Aides au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA, M€)

Instruments	Taux de financement UE	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
Paielements de base et majoration (aides découplées)			
Paielement de base	NON	5 707,7	28 538,4
... Paielement de base hexagone	NON	3 241	16 209,9
... Paielement de base Corse	NON	3 221,7	16 108,7
Eco-régime	NON	19,4	97,2
Paielement redistributif	NON	1 678,7	8 393,7
Paielement jeunes agriculteurs	NON	671,5	3 357,5
Aides liées aux produits (aides couplées)	NON	1 16,3	581,4
Aides végétales	NON	1 007,2	5 036,2
... Blé dur	NON	231,0	1 154,8
... Chanvre	NON	6,1	30,7
... Houblon	NON	1,6	8,0
... Pommes de terre féculières	NON	0,3	1,6
... Semences de graminées	NON	1,9	9,3
... Maraichage	NON	0,4	2,2
... Transformation des cerises Bigarreau	NON	10,0	49,8
... Transformation des pêches Pavie	NON	0,5	2,3
... Transformation des poires Williams	NON	0,1	0,3
... Transformation des prunes d'Ente	NON	0,4	1,8
... Transformation des tomates	NON	10,6	53,1
... Légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences	NON	2,6	13,0
... Légumineuses fourragères en zone de plaine et de piémont	NON	91,7	458,4
... Légumineuses fourragères dans les zones de montagne	NON	85,1	425,3
... Riz	NON	17,9	89,7
Aides animales	NON	1,9	9,3
... Aide ovine	NON	776,3	3 881,4
... Aide ovine aux nouveaux producteurs	NON	99,6	497,8
... Aide caprine	NON	1,3	6,3
... Aide bovine	NON	12,1	60,3
... Aide couplée bovine - Corse	NON	653,4	3 267,0
	NON	1,9	9,4

Instruments	Taux de financement UE	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
... Aide aux veaux	NON	4,0	20,0
... Aide aux petits ruminants - Corse	NON	4,1	20,6
Interventions sectorielles	Mixte	270,1	1 350,7
Programme opérationnel fruits et légumes	NON	69,4	347,0
Programme opérationnel oléicole	NON	0,5	2,5
Programme opérationnel riz	NON	0,3	1,5
Programme opérationnel plantes vivantes et produits de la floriculture, bulbes, racines et produits similaires, fleurs coupées et feuillages pour ornement	NON	2,4	12,0
Programme opérationnel viande bovine	NON	2,0	10,0
Programme opérationnel fourrages séchés	NON	3,1	15,6
Programme opérationnel protéines végétales (oléagineux, protéagineux et légumes secs)	NON	6,9	34,5
Programme opérationnel secteur cunicole	NON	0,2	1,0
Plan national vitiviniculture	NON	180,8	903,9
... Restructuration et reconversion de vignobles Vitiviniculture	NON	74,3	371,5
Investissements matériels et immatériels Vitiviniculture	NON	54,6	273,1
Distillation des sous-produits Vitiviniculture	NON	30,8	153,8
Information dans l'UE Vitiviniculture	NON	2,1	10,5
Promotion dans les pays tiers Vitiviniculture	NON	19,0	95,0
Plan national d'action apiculture ⁸²	OUI (50% État)	5,0	25,2
... Assistance technique, conseils, formation Apiculture	OUI (50% État)	2,8	14,2
... Investissements matériels et immatériels Apiculture	OUI (50% État)	1,8	8,9
... Soutien aux laboratoires pour l'analyse des produits issus de l'apiculture Apiculture	OUI (50% État)	0,0	0,2
... Coopération, recherche appliquée Apiculture	OUI (50% État)	0,3	1,5
... Promotion, communication Apiculture	OUI (50% État)	0,0	0,1
... Actions pour développer la qualité de la production Apiculture	OUI (50% État)	0,1	0,3
Total FEAGA		6 985,6	34 927,8

Source : Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024 ; Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, direction générale de la performance économique, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

⁸² Les montants reportés pour le plan national d'action apiculture ne comprennent que les financements issus du budget de l'Union européenne et pas les contreparties nationales.

Tableau 7 : Montants 2024 du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)

Mesures	Montant POSEI 2024 (M€)
Mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL) 1 : Mesures transversales	2,7
Assistance technique	
Réseau de référence – productions animales et végétales	
Animation et gestion des filières animales (hors Mayotte)	
Animation et gestion des filières végétales (hors Mayotte)	
Structuration des filières agricoles de Mayotte	
MFPAL 2 : Mesure en faveur de la filière banane	129,1
MFPAL 3 : Mesures en faveur de la filière canne, sucre et rhum	74,9
Aide au maintien de l'activité sucrière	
Aide au tonnage de canne livré	
Aide à la transformation de canne en rhum agricole	
MFPAL 4 : Mesures en faveur des productions végétales de diversification	28,0
Mesures hors Mayotte	
Productions végétales Guadeloupe	
Productions végétales Guyane	
Productions végétales Martinique	
Productions végétales La Réunion	
Mesures en faveur des productions végétales de Mayotte	
Aide à la production	
Dispositif POSEI Mayotte	
Aide aux nouveaux entrants	

Mesures	Montant POSEI 2024 (M€)
MFPAL 5 : Mesures en faveur des productions animales	59,8
Prime animale aux éleveurs de ruminants	
Aide au développement et au maintien du cheptel allaitant	
Prime à l'abattage	
Prime aux petits ruminants	
Structuration de l'élevage	
Structuration de l'élevage en Guadeloupe	
Structuration de l'élevage en Guyane	
Structuration de l'élevage de Martinique	
Structuration de l'élevage de La Réunion	
Dispositifs POSEI Mayotte	
Aides à l'importation d'animaux vivants	
Régime spécifique d'approvisionnement	26,9
Total POSEI	321,3

Source : Programme portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques (POSEI).

2.4.3. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) présente des objectifs multiples et est doté d'un montant annuel moyen de 1,8 Md€

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) finance le « second pilier » de la PAC. La mission a calculé un montant annuel moyen de soutiens publics dans le cadre du FEADER sur la base de la moyenne des engagements financiers mentionnés dans la planification financière du PSN, sur les années 2024 à 2029 (cf. tableau 8).

Le FEADER finance cinq types de mesures :

- ◆ **l'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN).** La part apportée par l'Union européenne sur la programmation s'élève à 717 M€/an en moyenne. L'ICHN constitue une aide au maintien de l'activité agricole dans des zones dites « défavorisées » en raison de leurs caractéristiques naturelles, avec une compensation d'une partie du différentiel de revenu par rapport aux zones de plaine ;
- ◆ **l'aide à la conversion (et, dans les DROM, au maintien) à l'agriculture biologique.** La part apportée par l'Union européenne s'élève à 197 M€/an en moyenne. Elle soutient, comme son nom l'indique, la conversion (et, dans le DROM, le maintien) d'exploitations à l'agriculture biologique ;
- ◆ **les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC).** La part apportée par l'Union européenne s'élève à 200 M€/an en moyenne ;
- ◆ **des mesures d'aménagement rural et de soutien aux investissements.** La part apportée par l'Union européenne s'élève à de 260 M€/an en moyenne ;
- ◆ **des mesures diverses** au financement desquelles l'Union européenne contribue à hauteur de 400 M€ en moyenne, qui comprennent des aides à l'installation et à la création d'entreprise, des aides liées à la gestion des risques ainsi que le financement d'actions de coopération et d'assistance technique.

Tableau 8 : Montant annuel moyen des aides au titre du Fonds européen agricole de garantie (FEADER, M€)

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
Indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN)	716,9
ICHN Hexagone	698,0
... Montagne	
... Zones soumises à des contraintes naturelles	
... Zones soumises à des contraintes spécifiques	
ICHN Corse	9,8
... Montagne	
... Zones soumises à des contraintes naturelles	
... Zones soumises à des contraintes spécifiques	
ICHN régions ultra périphériques	9,1
... Guadeloupe - Montagne	
... Guadeloupe - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... Guyane - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... La Réunion - Montagne	
... La Réunion - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... Martinique - Montagne	
... Martinique - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
... Mayotte - Zones soumises à des contraintes naturelles	
... Mayotte - Zones soumises à des contraintes spécifiques	
Aides à l'agriculture biologique	196,6
Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Hexagone	
Aide à la conversion à l'agriculture biologique – Hexagone (transition 2021-2022)	
Aide à la conversion à l'agriculture biologique - Corse	
Aide à la conversion à l'agriculture biologique – Régions ultrapériphériques	
Aide au maintien en agriculture biologique - Régions ultrapériphériques	
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)	196,9
MAEC Hexagone et France entière	
... Qualité et gestion quantitative de l'eau pour les grandes cultures	
... Qualité et gestion quantitative de l'eau pour les cultures pérennes	
... Qualité et protection du sol	
... Climat, bien-être animal et autonomie alimentaire des élevages	
... Préservation de l'équilibre agro-écologique et de la biodiversité de milieux spécifiques	

Annexe II

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
... Création de couverts d'intérêt pour la biodiversité, en particulier les pollinisateurs	
... Préservation des espèces	
... Maintien de la biodiversité par l'ouverture de milieux - DFCI	
... Entretien durable des infrastructures agro-écologiques	
... Annuités 2025 et 2026 des engagements de 5 ans souscrits sur la période de transition 2021-2022	
... MAEC forfaitaire "Transition des pratiques"	
... Engagement de gestion API (Amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles)	
... Aide au gardiennage des troupeaux sur les territoires pastoraux hors zones de prédation	
... Dispositif de protection des troupeaux contre la prédation	
... Protection des races menacées	
MAEC Corse	
... Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Restauration de la mosaïque du paysage agro-sylvo-pastoral et prévention des incendies » - Corse	
... Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Préservation et régénération de corridors écologiques favorables à la biodiversité sur les parcelles agricoles » - Corse	
... Paiements au titre d'engagements agroenvironnementaux et climatiques : « Revitalisation et protection des sols » - Corse	
... MAEC forfaitaire : « Lutte intégrée et protection de la qualité de l'eau » - Corse	
MAEC régions ultrapériphériques	
... Cultures de bananes	
... Cultures de canne à sucre	
... Maraîchage spécialisé	
... Vergers spécialisés	
... Surfaces herbacées associées à un atelier d'élevage	
... Petites exploitations hautement diversifiées	
... Agriculture sous couvert forestier	
Aménagements ruraux et investissements	260,0
Investissements productifs « on farm »	177,3
... Investissements productifs « on farm » – Hexagone	169,9
... Investissements productifs « on farm » - Corse	2,7
... Investissements productifs « on farm » – Jeunes agriculteurs	4,7
Investissements agricoles non productifs	5,2
... Investissements agricoles non productifs - Hexagone	5,0
... Investissements agricoles non productifs - Corse	0,2

Annexe II

Mesure	Montant annuel moyen (M€)
Aides aux infrastructures hydrauliques agricoles sur les territoires	
Soutien aux activités économiques des entreprises « off farm »	
Soutien aux activités économiques des entreprises rurales - Corse	
Investissements liés à la protection des exploitations contre la prédation	
Aides diverses	
Création d'entreprises en milieu rural	
Dotation jeunes agriculteurs	
... Aides à l'installation en agriculture	
... Aides à l'installation en agriculture en Corse	
... Solde paiement RDR3	
Dotation nouvel installé en agriculture	
Gestion des risques	
... Paiement des primes d'assurance	
... Fonds de mutualisation	
Instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière	
Coopération	
... Partenariat européen d'innovation	
... Encourager les organisations, groupements de producteurs ou organisations interprofessionnelles	
... Coopération pour la promotion, la commercialisation, le développement et la certification des systèmes de qualité	
... Coopération pour le renouvellement des générations en agriculture	
... Autres projets de coopération répondant aux objectifs de la politique agricole commune	
... Soutien aux projets pilotes, développement de nouveaux produits, pratiques, procédés et techniques dans les régions ultrapériphériques françaises	
... Programme LEADER	83,7
Accès à la formation, au conseil ; actions de diffusion et échanges de connaissances et d'informations	
Assistance technique	
... Assistance technique conjointe État-Régions	
... Assistance technique État	
... Assistance technique régions	
Réseau PAC	
Total FEADER	1 769,2

Source : Mission, à partir de la planification financière du PSN, données 2024 – montant annuel moyen calculé sur les engagements 2024-2029.

2.5. Les crédits budgétaires de l'État à destination de l'agriculture, qui représentent 5,8 Md€, sont essentiellement portés par le ministère en charge de l'agriculture au travers de cinq programmes budgétaires

2.5.1. Le programme 149 porte des dépenses d'intervention à destination de l'agriculture à hauteur de 2,1 Md€ en 2024 en contrepartie de fonds européens et par le biais de dispositifs nationaux

Le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* » est le support budgétaire principal de l'intervention de l'État dans le domaine agricole. En retirant les principales dépenses à destination de la filière forêt bois⁸³, les crédits de paiement prévus dans le projet de loi de finance 2025 atteignent 2 066 M€ en 2024 (1 959 M€ dans le projet de loi de finance pour 2025) (cf. tableau 9).

Les dépenses budgétaires comprennent des contreparties nationales aux fonds européens :

- ◆ pour le FEAGA, dans le champ du PSN, le financement des interventions de France AgriMer (action 21 « *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* ») participe aux soutiens sectoriels ;
- ◆ pour le POSEI (FEAGA hors PSN), les contreparties nationales des soutiens à certaines filières sont également apportés par l'action 21 ;
- ◆ pour le FEADER, des contreparties aux contributions apportées par le budget européen sont portées par :
 - l'action 23 « *Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles* » avec notamment depuis 2023 une dotation aux régions de 100 M€ en contrepartie du transfert de la compétence en matière de gestion des aides non surfaciques ;
 - l'action 24 « *Gestion équilibrée et durable des territoires* » qui porte les contreparties nationales à l'ICHN et aux MAEC ;

Le programme 149 porte également des dépenses d'intervention nationales, comme par exemple le fonds avenir bio, le fonds pour les industries agroalimentaires, le soutien à la production de sucre dans les départements et régions d'Outre-mer (action 21), les dispositifs de gestion des crises et des aléas de la production agricole (action 22) et les dépenses relevant de la planification écologique (action 29). **Les dépenses d'intervention atteignent 1 580 M€ dans le PLF 2024 hors dépenses en faveur de la filière forêt bois soit 74 % du budget hors forêt.**

Les dépenses hors intervention (486 M€ au PLF 2024) sont essentiellement portées par l'action 27 « *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions* » qui porte les subventions pour charge de service public accordées à six opérateurs.⁸⁴

⁸³ L'action 26 « gestion durable de la forêt et développement de la filière bois » et les sous actions 29-06 à 29-10 de l'action 29 « planification écologique » (dont notamment la sous-action 29-06 « Soutien au renouvellement forestier ») sont les principaux supports des crédits budgétaires à destination de la filière forêt bois dans le programme 149 pour les projets de loi de finance 2024 et 2025.

⁸⁴ L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence BIO), l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer), l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP).

Tableau 9 : Crédits de paiement du programme 149 « Compétitivité et à la durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » hors dispositifs en faveur de la filière forêt bois (, M€)

Actions		Articulation avec un dispositif européen	PLF 2024	PLF 2025
21 – Adaptation des filières à l'évolution des marchés		N.A.	266,0	252,2
Actions internationales		National	14,4	10,4
Fonds avenir bio		National	18,0	13,0
Fonds pour les industries agroalimentaires		National	2,4	2,4
Soutien à la production de sucre dans les départements et régions d'Outre-Mer		National	143,4	143,4
Interventions de FranceAgriMer		FEAGA & national	24,4	20,6
Intervention en faveur des filières ultramarines		POSEI	63,4	62,4
22 – Gestion des crises et des aléas de la production agricole		N.A.	282,2	302,9
Aide en faveur du redressement des exploitations en difficulté		National	4,9	5,6
Fonds d'allègement des charges (FAC)		National	1,7	1,7
Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) - calamités		National	275,5	295,5
23 – Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles		N.A.	123,2	126,5
Indemnité viagère de départ (IVD) et complément de retraite pour les chefs d'exploitation rapatriés		National	5,3	5,3
Aide à la cessation d'activité		National	1,2	0,7
Stages à l'installation		National	2,5	2,5
Aides aux coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA)		National	1,5	1,5
Dotation aux jeunes agriculteurs (DJA)		FEADER	7,0	7,0
Modernisation des exploitations ⁸⁵		FEADER	5,6	9,5
PAC 2023-2027 : transferts de crédits d'intervention aux conseils régionaux ⁸⁶		FEADER	100,0	100,0
24 – Gestion équilibrée et durable des territoires		N.A.	526,5	519,4
Expertise technique eau, sols, énergie, biomasse, bioéconomie, économie circulaire et changement climatique		National	1,3	1,3
Hydraulique agricole ⁸⁷		National	3,7	3,7
Actions nationales en faveur du cheval		National	4,5	3,9

⁸⁵ Transféré aux régions en 2023 pour le cofinancement du FEADER, l'État garde le cofinancement du POSEI pour Mayotte.

⁸⁶ Transfert aux régions d'une enveloppe permettant le co-financement des mesures non surfaciques du FEADER.

⁸⁷ Entretien et rénovation des ouvrages domaniaux d'hydraulique agricole dont l'État est propriétaire.

Actions		Articulation avec un dispositif européen	PLF 2024	PLF 2025
Foncier ⁸⁸		National	2,1	2,1
Indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN)		FEADER	384,5	384,5
Mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et aides à l'agriculture biologique		FEADER	93,4	87,0
Animation MAEC et Bio		FEADER	6,6	6,6
Pastoralisme et lutte contre la prédation		FEADER	14,4	14,4
Animation et développement rural		FEADER	1,4	1,4
Autres soutiens aux syndicats		National	14,5	14,5
25 – Protection sociale		N.A.	155,4	163,9
Réglementation et sécurité au travail		National	0,4	0,4
Exonérations de charges sociales (exonération de charges patronales pour l'embauche de travailleurs occasionnels)		National	155,0	163,5
27 – Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions⁸⁹		National	477,8	492,8
29 – Planification écologique (hors forêt)		N.A.	235,0	101,6
Plan haies		National	45,0	30,0
Soutien à l'agriculture biologique		National	0,0	10,0
Fonds en faveur de la souveraineté alimentaire et des transitions		National	25,0	71,6
Autres mesures hors forêt (plan protéines, diagnostic carbone, décarbonation en agriculture)		National	165,0	N.A.
Total			2 066,1	1 959,4
... dont dépenses d'intervention			1 579,8	1 458,0
... hors dépenses d'intervention			486,4	501,3

Source : Direction du budget, 2025 projets annuels de performance 2024 et 2025 du programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ».

⁸⁸ Mise en œuvre de la politique foncière et notamment le soutien à certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER).

⁸⁹ Cette action regroupe les moyens de fonctionnement des opérateurs chargés de la mise en œuvre, pour le compte de l'État et de l'Union européenne, des actions en faveur des entreprises agricoles et agroalimentaires : l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence BIO), l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (France AgriMer), l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer (ODEADOM) et l'Agence de services et de paiement (ASP).

2.5.2. Quatre autres programmes budgétaires soutiennent, de manière parfois indirecte, le secteur agricole, à hauteur de 3,7 Md€

Outre le programme 149, six autres programmes budgétaires portent des dépenses qui bénéficient, parfois indirectement, au secteur agricole⁹⁰, pour un total atteignant 3,9 Md€ en 2024 (cf. tableau 10) :

Le programme 206 « *sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* » finance des actions en faveur :

- ♦ de la santé, de la qualité et de la protection des végétaux : organisation du contrôle des conditions de production des végétaux, surveillance biologique du territoire, contrôles officiels et gestion des foyers, recherche de résidus et contaminants dans les végétaux, contrôle des pratiques, réalisation d'études,... ;
- ♦ de la santé, de la protection et du bien-être des animaux : prévention, surveillance, suivi des suspicions, gestion des foyers, plans d'urgence en cas d'épizootie, indemnisation des éleveurs en cas d'abattage total ou partiel de troupeaux en lien avec une maladie règlementée, identification et traçabilité des animaux vivants, visites sanitaires, contrôle de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire, protection des animaux, ... ;
- ♦ de la sécurité et de la qualité sanitaires de l'alimentation : inspection en abattoirs, lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire, surveillance sanitaire des zones conchylicoles, ... ;
- ♦ de la qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire : mise en œuvre du programme national pour l'alimentation : accès de tous à une alimentation de qualité, saine et durable, lutte contre le gaspillage alimentaire, éducation alimentaire, ancrage territorial et patrimonial de l'alimentation, ... ;
- ♦ de la planification écologique : stratégie de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques et des risques associés.

Ce programme était doté de 904 M€ en 2024. Ce montant comprend les dépenses de personnel (391 M€) et de fonctionnement (194 M€ - outre le fonctionnement courant, l'action sanitaire et sociale, les développements informatiques, la formation, ce poste couvre des dépenses d'analyses, de recherche et développement, de marchés de prestataires ainsi que des subventions pour charges de service public versées aux opérateurs) liées à la mise en œuvre opérationnelle des actions du programme (une partie des agents affectés en direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, en direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et en direction départementale en charge de la protection des populations) ainsi que des dépenses liées à la rénovation et au développement de systèmes d'information et de bases de données (13 M€). Les dépenses d'intervention (306 M€) sont consacrées à la planification écologique (150 M€), à l'indemnisation des éleveurs dans le cadre de la gestion des maladies règlementées ou de la lutte contre les zoonoses dans la chaîne alimentaire (41 M€), à la surveillance de la contamination des denrées (53 M€), au programme national pour l'alimentation (5 M€), au service public d'équarrissage (4 M€), ...

Les programmes 142 et 143 financent respectivement d'une part l'enseignement supérieur et la recherche agricoles et d'autre part l'enseignement technique agricole, pour un total cumulé de 2,1 Md€ en 2024;

⁹⁰ Hors compensation des allègements de charge pour la main d'œuvre saisonnière, portée par le programme 381.

Annexe II

Le programme 215, doté de 697 M€ en 2024, porte pour l'essentiel les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et une partie de ces mêmes dépenses pour les services déconcentrés (support de proximité et agents affectés en services déconcentrés et exerçant des missions autres que celles relevant du programme 206) ;

Le programme 775 « développement et transfert en agriculture », doté de 63 M€ en 2024, finance les programmes de développement agricole et rural du réseau des chambres d'agriculture, les programmes des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR), des programmes visant à favoriser le progrès génétique animal, des appels à projet régionaux relatifs à l'animation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE)⁹¹ et des appels à projet nationaux visant à développer la transversalité supra régionale inter organismes de développement ;

Le programme 776 « recherche appliquée et innovation en agriculture », doté de 78 M€ en 2024, finance des programmes et projets de recherche, développement et innovation visant à favoriser le passage à l'échelle des transitions en agriculture.

Ces deux derniers programmes sont définis en cohérence avec les objectifs du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) financé par le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR).

Tableau 10 : Crédits de paiement des programmes autres que le P149 concourant au financement de l'agriculture (M€)

Programmes	PLF 2024	PLF 2025
P 206 – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	904,7	860,5
... dont dépenses d'intervention	306,0	235,7
... hors dépenses d'intervention	598,7	624,8
P 142 - Enseignement supérieur et recherche agricoles	443,0	431,5
P 143 – Enseignement et technique agricole	1 695,7	1 731,1
P 215 - Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	697,4	668,2
P 775 – Développement et transfert en agriculture	62,9	-
P 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture	78,1	-
Total	3 881,8	3 691,3

Source : Direction du budget, 2023 et 2024, Projets annuels de performance.

Les dépenses liées à la mise en œuvre des politiques publiques du ministère de l'agriculture relevant des programmes 149 et 206 (*ie* hors enseignement et recherche-développement-innovation) peuvent être approchées en sommant les montants du programme 215, de l'action 27 du programme 149 et du programme 206 hors interventions. Elles s'élèvent en 2024 à 1,8 Md€.

⁹¹ Les GIEE sont des collectifs d'agriculteurs reconnus par l'État et qui s'engagent dans un projet pluriannuel de modification ou de consolidation de leurs pratiques en visant la « triple performance » économique, environnementale et sociale. Plus de 12 000 exploitations étaient engagées dans un GIEE en 2021 (source MASA).

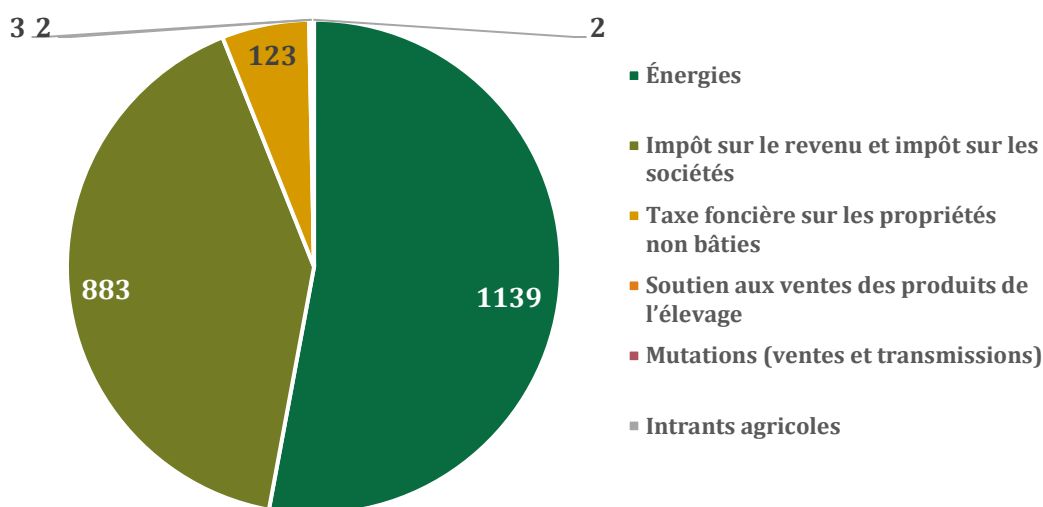
2.6. Les dépenses fiscales et sociales versées au secteur de l'agriculture représentent chaque année plus de 11 Md€

2.6.1. Le secteur de l'agriculture bénéficie de 2,2 Md€ de dépenses fiscales, dont la moitié au titre de la réduction des coûts de l'énergie

Les dépenses fiscales constituent la troisième modalité la plus importante des concours publics nationaux à l'agriculture, avec 31 dispositifs pour un total de 2 152 M€ en 2024. Ces dépenses fiscales sont réparties entre (cf. graphique 17 et tableau 11) :

- ♦ des dépenses pour réduire les coûts des consommations intermédiaires :
 - quatre tarifs réduits sur des accises sur les énergies pour 1 139 M€ en 2024 (53 % du total des dépenses fiscales) qui correspondent à un soutien aux achats de carburant fossile par les agriculteurs ;
 - une dépense relative aux intrants agricoles ;
- ♦ des dépenses pour soutenir les revenus :
 - quatorze dépenses sur les impôts sur le revenu et les sociétés pour 883 M€ en 2024 visant essentiellement à soutenir le revenu des agriculteurs ;
 - taux réduit sur les ventes de l'élevage ;
- ♦ des dépenses pour réduire les coûts induits par le foncier agricole :
 - sept dépenses sur la taxe foncière sur les propriétés non bâties ;
 - des dépenses sur les mutations.

Graphique 17 : Dépenses fiscales en faveur de l'agriculture (prévisions PLF 2024, M€)



Source : Projet de loi de finance 2025, Estimation des voies et moyens, tome 2, octobre 2024, Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2024, commission des comptes de l'agriculture de la Nation.

Trois dépenses fiscales poursuivent des objectifs environnementaux, pour un montant total de 335 M€ en 2024 :

- ♦ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique ;
- ♦ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale ;
- ♦ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate.

Tableau 11 : Dépenses fiscales en faveur de l'agriculture prévues au projet de loi de finance 2025 (M€)

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
Énergie								
800229	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 149	1717	1135	1135
830204	Tarif réduit (remboursement) pour les gaz naturels utilisés comme carburants ou combustibles pour les travaux agricoles et forestiers	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 149	15	3	3
830203	Tarif réduit sur les gaz naturels consommés comme combustibles pour les besoins de la déshydratation de légumes et plantes aromatiques	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 149	1	1	1
800209	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés pour les engins à l'arrêt équipant les véhicules de transport de marchandises et les véhicules à usages spéciaux (dépanneuses, camions-grues...)	Tarifs réduits sur une accise sur les énergies	Entreprises	NON	P 203	0	0	0
Intrants agricoles								
730212	Taux de 10 % applicable aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole	Taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée	Entreprises	NON	P 149	16	2	2
Soutien aux ventes des produits de l'élevage								
730302	Taux de 2,10 % applicable aux ventes d'animaux de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA	Taux particulier de taxe sur la valeur ajoutée	Entreprises	NON	P 149	9	3	3
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés								
300101	Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transport ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions	Exonération d'impôts sur les sociétés	Entreprises	NON	P 149	135	168	191

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
170106	Déduction de précaution	Déduction sur l'impôt sur le revenu relative aux bénéfices agricoles	Entreprises	NON	P 149	92	207	169
210316	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	Dispositions diverses relatives à l'impôt sur les sociétés	Entreprises	OUI	P 149	91	105	142
170201	Abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs	Abattement sur les bénéfices agricoles pour l'impôt sur le revenu	Entreprises	NON	P 149	56	72	68
210329	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Entreprises	OUI	P 149	46	135	175
210330	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	Entreprises	OUI	P 149	33	42	18
110240	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	Réductions et crédits d'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	20	22	26
170306	Rattachement du revenu exceptionnel d'un exploitant agricole soumis à un régime réel d'imposition par fractions égales, aux résultats de l'exercice de sa réalisation et des six exercices suivants	Régime spécial d'imposition relatif à l'impôt sur le revenu	Entreprises	NON	P 149	13	15	N.C.
200217	Amortissement exceptionnel des bâtiments d'élevage et des matériels et installations destinés au stockage des effluents d'élevage égal à 40% du prix de revient des biens réparti linéairement sur cinq ans	Amortissements exceptionnels avec effet sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés	Entreprises	NON	P 149	8	4	ε

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
320122	Déduction pour les groupements d'employeurs des sommes inscrites à un compte d'affectation spéciale et destinées à couvrir leur responsabilité solidaire pour le paiement des dettes salariales	Modalités particulières de l'impôt sur les sociétés	Entreprises	NON	P 149	8	€	€
170307	Report d'imposition de l'indemnité destinée à couvrir les dommages causés aux récoltes par des événements climatiques à l'exercice de constatation de cette perte	Régime spécial d'imposition relatif à l'impôt sur le revenu	Entreprises	NON	P 149	1	1	€
120101	Exonération du salaire différé de l'héritier d'un exploitant agricole ayant cessé de participer directement et gratuitement à l'exploitation avant le 1er juillet 2014	Exonération spécifique de l'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	1	1	1
110239	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	Réduction et crédit d'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	€	0	0
110239	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	Réduction et crédit d'impôt sur le revenu	Ménages	NON	P 149	€	€	€
Taxe foncière sur les propriétés non bâties								
60201	Pertes de récoltes ou de bétail	Dégrèvement à la charge de l'État sur la TFNB	Entreprises	NON	P 149	142	97	N.C.
60102	Exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 %	Exonération de TFNB compensée par l'État	Entreprises et ménages	NON	P 149	103	103	101
60108	Exonération partielle des terres agricoles situées dans les départements d'outre-mer	Exonération de TFNB compensée par l'État	Parcelles	NON	P 123	10	10	11
60203	Dégrèvement d'office en faveur des jeunes agriculteurs	Dégrèvement à la charge de l'État sur la TFNB	Entreprises	NON	P 149	7	8	8
60104	Exonération totale en faveur des terres agricoles situées en Corse	Exonération de TFNB compensée par l'État	Parcelles	NON	P 149	2	2	2

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
60106	Exonération en faveur des parcelles NATURA 2000	Exonération de TFNB compensée par l'État	Parcelles	OUI	P 113	1	1	1
60202	Association foncière pastorale	Dégrèvement à la charge de l'État sur la TFNB	Entreprises	NON	P 149	€	€	€
Mutations (ventes et transmissions)								
530208	Exonération des acquisitions et des cessions réalisées par les SAFER.	Diminution de droits d'enregistrement et de timbre sur une mutation à titre onéreux	Entreprises	NON	P 149	2	2	2
500101	Exonération de droits d'enregistrement et de timbre des sociétés coopératives agricoles de céréales, d'insémination artificielle et d'utilisation de matériel agricole	Dispositions communes aux droits d'enregistrement et de timbre	Entreprises	NON	P 149	N.C.	N.C.	N.C.
530216	Régimes spéciaux bénéficiant aux groupements et sociétés à objet agricole	Diminution de droits d'enregistrement et de timbre sur une mutation à titre onéreux	Entreprises	NON	P 149	N.C.	N.C.	N.C.

Annexe II

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Eco-condition ?	Budget	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
530217	Exonération des cessions de fonds agricoles	Diminution de droits d'enregistrement et de timbre sur une mutation à titre onéreux	Entreprises	NON	P 149	N.C.	N.C.	N.C.
Dispositifs hors secteur agricole susceptibles d'inciter à des pratiques agricoles dommageables à la biodiversité								
970104	Réduction des émissions de CO ₂ , ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 40 %, ou de deux CV, pour certains véhicules de tourisme dont la source d'énergie comprend le superéthanol E85	Malus CO ₂ sur les véhicules de tourisme	Véhicules	-	P 174	13	19	23
800216	Tarif particulier pour le super éthanol E85, carburant essence comprenant au moins 65 % d'éthanol	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises et ménages	-	P 174	483	431	431
800215	Tarif particulier pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises	-	P 174	64	97	97
800212	Tarif particulier pour l'E10, carburant essence pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises	-	P 174	146	152	152
800214	Tarif particulier pour le carburant ED95, carburant diesel comportant entre 90 % et 95 % d'éthanol	Tarif réduit d'accise sur les énergies	Entreprises	-	P 203	1	1	1

Source : Projet de loi de finance 2025, Estimation des voies et moyens, tome 2, octobre 2024, Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, 2024, commission des comptes de l'agriculture de la Nation.

2.6.2. Les dépenses sociales dans le champ agricole sont aussi un élément clé du modèle économique des exploitants agricoles

2.6.2.1. Le secteur agricole bénéficie de 3,1 Md€ d'allègement de charges sociales

Les exploitants et salariés du secteur agricole bénéficient d'allègements de charges sociales spécifiques. Il existe en effet deux régimes de sécurité sociale dans le domaine agricole, celui des exploitants et celui des salariés agricoles. Leurs branches maladie sont intégrées dans les comptes des branches maladie de l'ensemble des régimes de base.

Les allègements de charges sociales « de droit commun » en faveur du secteur agricole se chiffrent à 2 593 M€ en 2024⁹².

Il existe en outre des mesures spécifiques d'allègements de charge pour soutenir l'emploi saisonnier, pour un montant de 423 M€ porté par le programme 381 « *Allègement du coût du travail en agriculture (TODE - AG)* »⁹³, et des mesures non compensées pour les jeunes exploitants agricoles, pour un montant de 43 M€⁹⁴.

2.6.2.2. Les régimes de retraite des exploitants et salariés agricoles bénéficient de transferts à hauteur de 6,3 Md€ en 2024

Déséquilibrés financièrement en raison de l'évolution démographique de leur population de cotisants, les deux régimes de retraite agricole bénéficient de transferts depuis les autres régimes qui peuvent être assimilés à des subventions permettant de maintenir les cotisations à un niveau inférieur au niveau d'équilibre.

La population des travailleurs du secteur agricole décroît graduellement sur longue période ce qui se traduit par des ratios de dépendance démographique des régimes de retraite largement inférieurs à l'équilibre :

- ♦ le régime des exploitants agricoles profitait à 1 174 497 bénéficiaires en 2023 pour 429 423 cotisants (ratio de dépendance démographique de 0,37)⁹⁵ ;
- ♦ et le régime des salariés agricoles à 2 243 317 bénéficiaires cette même année pour 754 895 cotisants (ratio de dépendance démographique de 0,34)⁹⁶

Le déficit de recette des deux régimes de retraite est compensé par des transferts depuis les autres régimes à hauteur de 6,3 Md€ en 2023 (cf. tableau 12), dont 3,4 Md€ pour le régime des salariés agricoles et 2,9 Md€ pour le régime des exploitants agricoles.

⁹² Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024, rapport provisoire, page 106.

⁹³ Projet annuel de performance du programme 381, PLF 2024.

⁹⁴ Annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale 2024.

⁹⁵ Rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale mai 2024, page 157.

⁹⁶ *Ibid.*

Tableau 12 : Équilibre financier des régimes de retraite agricole (M€)

	Exécuté 2022	Exécuté 2023	Prévision 2024
Salariés agricole			
Charges (prestations sociales et charges de gestion)	6 608	6 955	7 406
Produits	6 656	6 809	7 101
... dont cotisations, contributions et impôts	3 417	3 569	3 694
... dont transferts vers le régime des salariés agricoles	3 210	3 198	3 363
Exploitants agricoles			
Charges (prestations sociales et charges de gestion)	6 807	6 802	6 941
Produits	6 912	6 993	7 055
... dont cotisations, contributions et impôts	3 919	4 034	4 047
... dont transferts vers le régime des non-salariés agricoles	2 953	2 907	2 956
Total des transferts	6 163	6 105	6 319

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale, mai 2024, pp. 189 et 191.

2.7. Les collectivités territoriales interviennent elles-aussi en faveur de l'agriculture, notamment à travers le FEADER

Dans le cadre de la PAC 2023-2027, les régions sont gestionnaires des crédits des mesures non surfaciques du FEADER. À ce titre la programmation financière du PSN prévoit des dépenses pour un total de 2,2 Md€, dont 1,9 M€ en contrepartie de financements européens et 343 M€ abondés volontairement (financement dit « *top up* ») (cf. tableau 13).

Les financements volontaires sont essentiellement répartis sur le soutien à l'investissement (56 % du total) et sur les actions de coopération (41 %), et au trois quarts concentrés sur quatre régions : Auvergne-Rhône-Alpes, la Nouvelle-Aquitaine, la Bretagne et l'Occitanie (257 M€) (cf. tableau 13). Les régions bénéficient d'un transfert annuel de 100 M€ de crédits d'intervention de la part de l'État depuis le programme 149 depuis 2023 en contrepartie du transfert de compétence. En toute rigueur, dès lors qu'ils ont été comptabilisés en dépense sur le programme 149, il convient de les soustraire de la dépense annuelle des Régions.

Annexe II

Tableau 13 : Financements planifiés des régions dans le PSN en complément du FEADER (M€)

Régions	Co-financement FEADER	Top up	Total	Moyenne annuelle
Auvergne-Rhône-Alpes	411,9	80,0	491,9	98,4
Bourgogne-Franche-Comté	128,5	21,3	149,8	30,0
Bretagne	98,9	52,1	151,0	30,2
Centre-Val de Loire	57,0	0,0	57,0	11,4
Corse	65,8	1,4	67,1	13,4
Grand Est	133,6	21,1	154,7	30,9
Haut de France	74,3	0,0	74,3	14,9
Île de France	38,1	6,1	44,2	8,8
Normandie	108,7	15,0	123,7	24,7
Nouvelle-Aquitaine	217,4	77,2	294,5	58,9
Occitanie	239,4	47,5	286,9	57,4
Pays de la Loire	104,8	0,0	104,8	21,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	57,9	14,5	72,3	14,5
Total France métropolitaine	1 736,0	336,2	2 072,1	414,4
Guadeloupe	18,6	0,0	18,6	3,7
Guyane	14,4	0,0	14,4	2,9
La Réunion	62,5	6,4	68,9	13,8
Martinique	20,4	0,0	20,4	4,1
Total outre-mer	115,9	6,4	122,4	24,5
Total	1 851,9	342,6	2 194,5	438,9

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

La dépense nette annuelle des Régions en faveur du secteur agricole (et forestier) est de 338,9 M€.

Ce montant ne comprend pas les aides accordées hors PAC, à travers des régimes notifiés ou exemptés ou le régime *de minimis*, que la mission n'a pas été mesure de recenser et qui peuvent ne pas être négligeables.

Tableau 14 : Co-financement du FEADER par les régions (programmation 2023-2027, M€)

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ⁹⁷	Autres	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	266,9	55,9	83,2	5,9	411,9
Bourgogne-Franche-Comté	84,3	12,3	28,6	3,3	128,5
Bretagne	53,6	7,1	35,6	2,5	98,9
Centre-Val de Loire	30,4	7,5	17,5	1,5	57,0
Corse	27,6	1,6	6,2	30,3	65,8
Grand Est	81,9	15,5	26,1	10,1	133,6
Haut de France	51,5	7,9	12,7	2,3	74,3
Île de France	27,1	4,3	4,8	1,9	38,1
Normandie	71,8	10,3	24,3	2,3	108,7
Nouvelle-Aquitaine	118,8	31,2	59,8	7,5	217,4
Occitanie	156,0	32,3	42,5	8,6	239,4
Pays de la Loire	64,3	9,9	27,6	3,0	104,8
Provence-Alpes-Côte d'Azur	34,0	10,7	9,6	3,5	57,9
Total France métropolitaine	1 068,2	206,5	378,7	82,6	1 736,0
Guadeloupe	12,6	4,7	1,1	0,2	18,6
Guyane	10,4	3,5	0,5	0,0	14,4
La Réunion	35,1	24,8	2,3	0,4	62,5
Martinique	14,5	5,0	0,7	0,2	20,4
Total outre-mer	72,6	38,0	4,6	0,7	115,9
Total	1 140,7	244,5	383,3	83,3	1 851,9

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

⁹⁷ Création d'entreprises en milieu rural, dotation jeunes agriculteurs et dotation nouvel installé en agriculture.

Tableau 15 : Top up des régions sur les financements du FEADER (programmation 2023-2027, M€)

Régions	Investissements	Coopération	Aides à l'installation ⁹⁸	Autres	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	80,0	0,0	0,0	0,0	80,0
Bourgogne-Franche-Comté	0,0	21,3	0,0	0,0	21,3
Bretagne	35,0	17,1	0,0	0,0	52,1
Centre-Val de Loire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Corse	0,0	0,0	0,0	1,4	1,4
Grand Est	11,6	9,5	0,0	0,0	21,1
Haut de France	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Île de France	0,0	0,0	0,0	6,1	6,1
Normandie	0,0	15,0	0,0	0,0	15,0
Nouvelle-Aquitaine	30,9	46,3	0,0	0,0	77,2
Occitanie	16,0	31,5	0,0	0,0	47,5
Pays de la Loire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	13,5	0,0	1,0	0,0	14,5
Total France métropolitaine	186,9	140,8	1,0	7,5	336,2
Guadeloupe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guyane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Réunion	6,4	0,0	0,0	0,0	6,4
Martinique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total outre-mer	6,4	0,0	0,0	0,0	6,4
Total	193,3	140,8	1,0	7,5	342,6

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

⁹⁸ Création d'entreprises en milieu rural, dotation jeunes agriculteurs et dotation nouvel installé en agriculture.

2.8. Les taxes affectées financent plusieurs catégories d'acteurs qui interagissent avec le secteur de l'agriculture

Pour l'ensemble des acteurs bénéficiant d'une taxe affectée, la mission renvoie à un exercice interne de budget vert des opérateurs, tant la nature, le nombre et la connaissance de leurs interventions peuvent difficilement faire l'objet d'une connaissance fine. De plus, pour un certain nombre d'opérateurs, les ressources issues des taxes qui leurs sont affectées ne représentent qu'une partie de leur financement. Un budget vert propre permet ainsi de coter l'ensemble des dépenses d'un opérateur, au-delà de la seule ressource publique. Parmi les bénéficiaires, les deux principaux sont les agences de l'eau et les chambres d'agriculture.

Les agences (métropole) et offices (Outre-mer) de l'eau

Les ressources en eau font l'objet d'une gestion intégrée par bassin hydrographique. Les bassins hydrographiques sont délimités par les lignes de partage des eaux superficielles. Douze bassins ont été délimités : sept bassins métropolitains (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Corse, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône Méditerranée, Seine-Normandie) et cinq bassins en Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et Mayotte).

Les agences et offices de l'eau soutiennent les actions de protection et de préservation de la ressource en eau et de la biodiversité conduites par les collectivités, les acteurs économiques et le monde associatif. Le budget des agences et offices de l'eau est alimenté par diverses redevances prélevées auprès des usagers : redevance pour prélèvement d'eau, redevance pour la consommation d'eau potable, redevance pour pollution non domestique, redevance pour pollutions diffuses, redevance pollution élevage, redevance pour protection des milieux aquatiques, redevance pour obstacles sur les cours d'eau, redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, ...

Les agriculteurs sont concernés par les redevances pour consommation d'eau potable (abreuvement des animaux), prélèvement (irrigation), stockage d'eau en période d'étiage (irrigation), pollution élevage et pollutions diffuses (achat de produits phytosanitaires). De nombreuses études, dont le rapport Sainteny de 2012, soulignent que les redevances pèsent très majoritairement sur les ménages (83%) et qu'à l'inverse, les agriculteurs, qui sont les principaux consommateurs⁹⁹ d'eau et à l'origine d'une large part des pollutions diffuses, ont accès à une eau à bon marché.

Le schéma ci-dessous montre la répartition entre catégories d'usagers des principales redevances émises par l'agence de l'eau Loire-Bretagne en 2023¹⁰⁰.

⁹⁹ 62% des 4,4 milliards de m³ consommés en France métropolitaine en 2020, versus 23% pour le bloc énergie – industrie – construction et 12% pour l'eau domestique – source : France stratégie – Note d'analyse n°136 : *Prélèvements et consommations d'eau : quels enjeux et quels usages ?* – avril 2024.

¹⁰⁰ Source : Revue générale du droit. Actes du colloque du 5 avril 2024 sur le rôle de la fiscalité dans la transition agro-environnementale et la stratégie bas carbone, faculté de droit de Laval, Université du Mans : *Le système des redevances sur l'eau au service de la protection de la ressource en eau* – Valéry Morard, directeur général adjoint de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Figure 9 : Recettes et redevances d'une agence de l'eau, 2023.



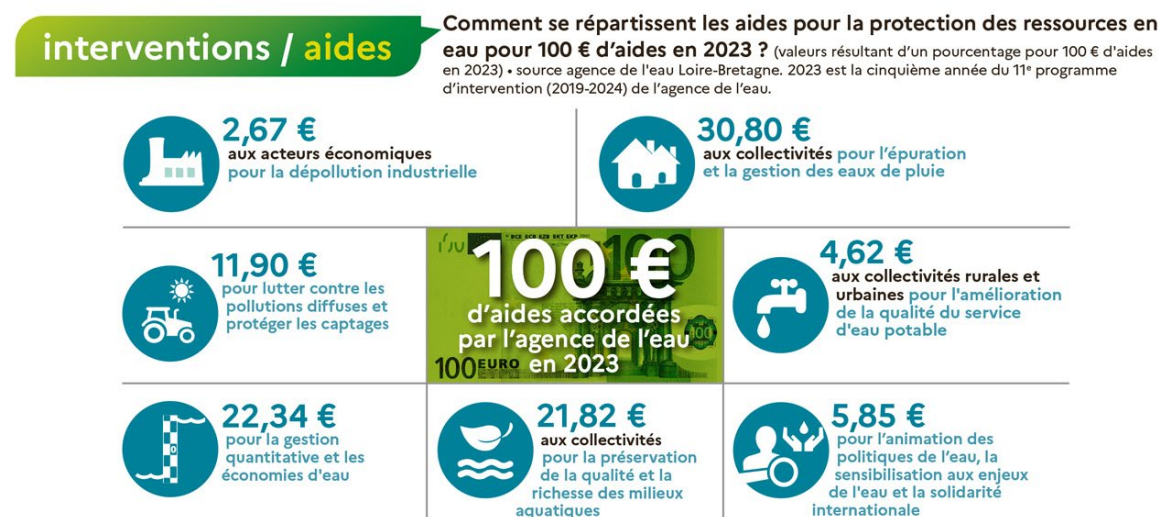
Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Alors qu'à la différence des autres usagers son prélèvement est quasiment net (seule une faible proportion de l'eau prélevée retourne au milieu), ce qui en fait de loin le principal consommateur d'eau, le secteur agricole est le plus faible contributeur à la redevance prélèvement.

L'augmentation de 20 % des redevances prélèvement et pollutions diffuses initialement inscrite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2024 et qui représentait près de 50 M€ a finalement été abandonnée dans le contexte des mobilisations agricoles du début d'année 2025.

Le schéma suivant montre la répartition des aides par type d'opération :

Figure 10 : Interventions et aides d'une agence de l'eau, 2023.



En 2023, plus de 227 millions d'euros d'aides, soit 52 % des aides* de l'agence de l'eau Loire-Bretagne, accompagnent des actions de lutte contre les effets du dérèglement climatique.

*Basé les 436 millions d'aides versées en 2023, incluant les dotations de l'État dans le cadre du Fonds vert et de la lutte contre les fuites.

Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne.

Annexe II

Les 12^{èmes} programmes d'intervention des agences de l'eau, qui couvrent la période 2025-2030 prévoient un volume d'aides, tous secteurs confondus, de près de 2,2 Md€/an, dont plus de 280 M€/an pour la réduction des pollutions d'origine agricole. Le secteur agricole bénéficie également d'une partie des enveloppes consacrées par exemple au développement de la sobriété des usages, aux actions d'accompagnement (études, suivi, animation), à la préservation et à la restauration des milieux aquatiques et à la biodiversité.

Par nature, ces interventions peuvent toutes être qualifiées de non dommageables.

Tableau 16 : Récapitulatif des taxes affectées concernant le secteur de l'agriculture et leurs bénéficiaires (PLF 2024)

Taxes affectées	TOTAL (en k€)
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)	4 754,1
Agences de l'eau	2 332,0
Chambres départementales d'agriculture	322,2
Offices de l'eau (outre-mer)	28,0
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)	26,2
Agence de services et de paiement (ASP)	14,0
Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	6,8
France AgriMer	0,8
Taxes affectées	7 484,1
Taxes affectées (hors régime de retraite des exploitants agricoles)	4 891,1

Source : Projets de loi de finances.

Les chambres d'agriculture

Les chambres d'agriculture sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers. Le réseau des chambres d'agriculture est investi de quatre missions, issues du Code rural et modifiées par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 :

- ◆ améliorer la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières ;
- ◆ accompagner la démarche entrepreneuriale et responsable des agriculteurs ainsi que la création d'entreprises et le développement de l'emploi ;
- ◆ assurer la représentation des agriculteurs auprès des pouvoirs publics et des collectivités territoriales ;
- ◆ contribuer au développement durable, à la préservation des ressources naturelles, à la réduction des produits phytosanitaires, à la lutte contre le changement climatique...

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer la part des actions menées par les chambres d'agriculture qui contribuent effectivement à l'amélioration de la performance environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières et au développement durable, à la préservation des ressources, à la réduction de l'usage des produits phytosanitaires. Cette évaluation pourrait être réalisée par les chambres et permettre d'évaluer les éventuels effets des actions des chambres en faveur et en défaveur de la biodiversité.

Le budget des chambres d'agriculture est notamment alimenté par la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti, pour un montant de l'ordre de 290 M€ par an.

2.9. L'état des lieux agrégé de l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'agriculture représente plus de 31 Md€ en 2024

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture atteignent 31 Md€ en 2024, dont 29 % pour les financements européens. Ces dépenses intègrent les financements indirects à l'agriculture (enseignement, coûts de structures publiques) qui représentent 3,7 Md€, ainsi que le régime des retraites agricoles, qui représente 8,9 Md€.

Tableau 17 : Dépenses publiques en faveur de l'agriculture (M€)

Financements	Financement (M€)
Fonds européens	9 076
FEAGA	7 307
à destination de la France métropolitaine	6 986
POSEI	321
FEADER	1 769
Dépenses budgétaires (hors compensations des dépenses sociales)	5 619
P 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles	443
P 143 Enseignement et technique agricole	1 696
P 149 Compétitivité et à la durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (hors compensation des dépenses sociales et transferts aux collectivités)	1 811
P 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	905
P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	697
P 775 Développement et transfert en agriculture	68
P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture	78
Dépenses fiscales	2 152
Dépenses sociales	466
Financements par les collectivités locales	314
Transferts et taxes affectées au profit des régimes de retraite agricoles	8 912
Taxes affectées (hors régime de retraite des exploitants agricoles)	4 891,1
Total	31 430
dont aides au revenu et à l'investissement pour les agriculteurs	18 777
dont enseignement, recherche, développement, innovation, interventions du programme 206 hors indemnisation des éleveurs et mise en œuvre programmes 149 et 206	3 741
dont dépenses en faveur des retraites des agriculteurs	8 912

Source : Mission.

3. Le déclin de la biodiversité des terres agricoles est largement reconnu et l'évolution des pratiques n'est pas parvenue à l'enrayer

L'impact négatif de l'agriculture sur la dégradation de la biodiversité est aujourd'hui reconnu. Cette pression découle des pratiques agricoles mises en œuvre depuis l'après-guerre, dans un contexte de modernisation de l'agriculture, orienté vers l'accroissement de la production (voir partie 2) *via* celui de la productivité des surfaces cultivées, mises en valeur dans le cadre d'une agriculture basée sur la disponibilité et l'accessibilité des intrants : eau, fertilisants de synthèse, produits phytosanitaires, machines.

Ce mouvement a entraîné le développement de grands projets régionaux d'aménagement foncier - le remembrement des terres agricoles, apparu au début du XX^{ème} siècle, s'accélère dès 1946 - et rural, avec réorganisation parcellaire, dont le corollaire est celui de l'arasement des haies, le développement de l'irrigation, le drainage et l'assèchement des zones humides, le retournement des prairies pour la production céréalière... Elle s'est accompagnée d'une simplification des paysages agricoles en lien avec la spécialisation des productions.

La plupart des études évaluant l'impact de l'évolution des pratiques sur la biodiversité montrent des effets souvent positifs pour les pratiques les plus « *extensives* » et des effets plutôt négatifs suivant les pratiques et les groupes considérés les plus « *intensifs* »¹⁰¹.

3.1. Les espaces agricoles présentent une richesse écosystémique utile à l'agriculture et à la société

Biodiversité et agriculture sont indissociablement liées dans les pays d'Europe de l'Ouest en raison de l'emprise territoriale de cette activité et de son rôle historique avéré dans le modelage des paysages et des milieux, notamment par la création et l'entretien d'espaces ouverts, favorables à une diversité d'habitats et d'espèces. **En France métropolitaine, les écosystèmes agricoles couvrent environ 54 % du territoire. Ils sont constitués de l'ensemble des parcelles cultivées, en jachère ou en herbe utilisées majoritairement pour l'agriculture.** Ils incluent l'ensemble « *sol-plante* » de la parcelle agricole, les êtres vivants qui y circulent (animaux d'élevage comme sauvages) et les éléments semi-naturels (haies, arbres isolés, mares, bords de parcelle, etc.).

La répartition des écosystèmes agricoles en France métropolitaine est la suivante¹⁰² :

- ◆ 62 % de terres arables ;
- ◆ 34 % de surfaces en herbe ;
- ◆ 4 % de cultures pérennes¹⁰³.

Les services rendus par des écosystèmes agricoles maintenus en bon état couvrent un large spectre de facteurs qui concourent à la formation du revenu agricole : le rendement et la qualité des productions, la fertilité des sols, le contrôle des ravageurs des cultures et la pollinisation.

¹⁰¹ Le Roux S., Barbault R., Baudry J., Burel F., Doussan I., Garnier E., Herzog F., Lavorel S., Lifran R., Estrade J.-R., Sarthou J.-P. et Tommetter M. (éds) (2008), Agriculture et biodiversité : valoriser les synergies, Synthèse du rapport d'expertise scientifique collective INRA, 114 p.

¹⁰² <https://biodiversite.gouv.fr/les-ecosystemes-agricoles>

¹⁰³ Arbres/arbustes dont le système de culture est caractérisé par l'absence de rotation et par l'occupation du sol pendant plusieurs années consécutives (vignes, oliviers, vergers, etc).

La fourniture d'azote et d'eau aux cultures par ces écosystèmes contribuerait à hauteur de 50% à la valeur économique de la production agricole des grandes cultures. Les bénéfices écologiques et agronomiques résultant des services de pollinisation et de régulation des ravageurs par leurs ennemis naturels peuvent être significatifs pour certaines grandes cultures (colza), les vergers, vignes et légumes à graines. Dans des conditions optimales, ces services peuvent contribuer à réduire les charges en intrants et apporter des éléments de réponse aux impasses techniques en matière de lutte chimique¹⁰⁴. Les écosystèmes agricoles contribuent également à stocker environ 47 % du carbone des sols français¹⁰⁵.

Néanmoins, comme le souligne l'expertise scientifique collective conduite par l'INRA en 2008¹⁰⁶, ces services restent aujourd'hui insuffisamment valorisés : « *En France, l'agriculture, [...] entretient des liens étroits avec la biodiversité. Historiquement, l'introduction de zones de cultures a contribué à façonner les paysages, créant de nouvelles conditions écologiques génératrices à leur tour de biodiversité. [...] Toutefois, l'intensification des pratiques agricoles met en danger cette diversité.*

L'agriculture française moderne exploite peu ces services écologiques naturels, auxquels elle a substitué des intrants chimiques (pesticides, fertilisants). En outre, la réduction du nombre de cultures, la simplification des méthodes culturales et l'homogénéisation des paysages (disparition des haies par exemple) ont des effets négatifs sur la biodiversité des espaces agricoles. ».

3.2. Une contribution documentée au déclin de la biodiversité, en France ...

Lorsque leur gestion alterne les cycles de fauchage raisonné et de pâture, les prairies constituent l'habitat essentiel de nombreuses espèces d'insectes, de mammifères ou d'oiseaux. Depuis 1990, sur le territoire métropolitain, près de 16 000 km² de prairies ont disparu, soit une perte de plus de 11 %. Si un tiers de cette perte est imputé à l'artificialisation des sols, 60 % résulte de changements de pratiques agricoles, les prairies devenant des territoires de grandes cultures avec, pour certaines exploitations, le développement du maïs fourrage. La disparition et la fragmentation de ces habitats naturels affectent également la faune. **En France métropolitaine, sur la période 1989-2021, l'abondance des populations d'oiseaux spécialistes a décliné de 24 % en tendance, alors qu'elle a augmenté de 19 % pour les oiseaux généralistes.** Les espèces des milieux agricoles sont celles qui ont été le plus affectées (-36%)¹⁰⁷.

La contamination généralisée de l'environnement par de nombreux polluants a des incidences sur les organismes vivants. Ainsi, la population des auxiliaires de culture, comme les pollinisateurs ou les vers de terre, se réduit. Le pouvoir reproducteur de ces derniers, qui assurent des fonctions essentielles en modifiant la structure du sol et en l'enrichissant, est affecté¹⁰⁸.

Par le labour, les terres arables sont travaillées pour permettre l'enfouissement, le mélange des fertilisants, l'aération et la restructuration du sol. Mais une intervention trop fréquente peut réduire la diversité, la densité et l'abondance dans le sol des vers de terre ou affecter le développement et la persistance des communautés microbiennes présentes, qui jouent un rôle essentiel dans les échanges sol-plante.

¹⁰⁴ Le Roux S., Barbault R., Baudry J., Burel F., Doussan I., Garnier E., Herzog F., Lavorel S., Lifran R., Estrade J.-R., Sarthou J.-P. et Tommetter M. (éds) (2008), Agriculture et biodiversité : valoriser les synergies, Synthèse du rapport d'expertise scientifique collective INRA, 114 p

¹⁰⁵ Barry et al., op.cit.

¹⁰⁶ Le Roux S. et al. (2008), cité4

¹⁰⁷ Transformations de l'agriculture et des consommations alimentaires – Insee Références – Édition 2024.

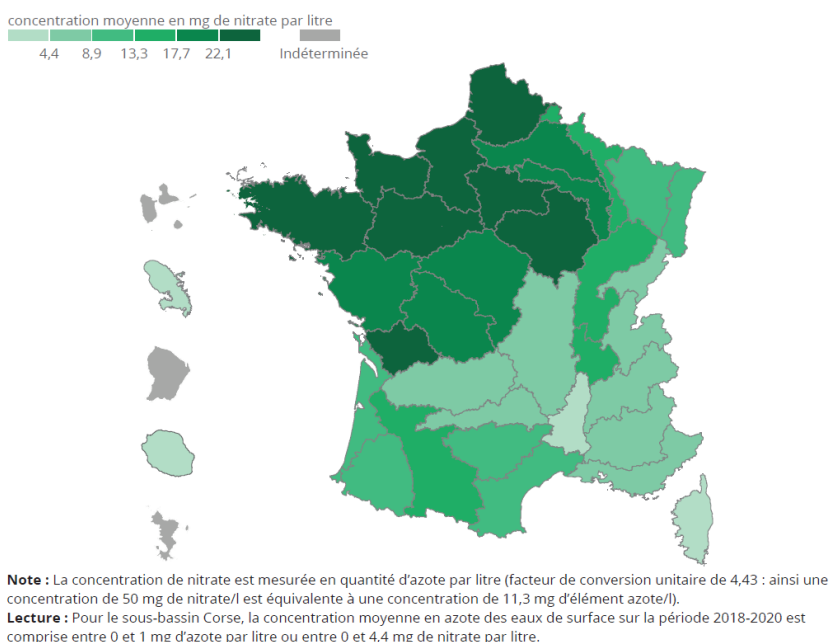
¹⁰⁸ Pélosi et al., 2013.

Les pollinisateurs constituent un maillon essentiel dans le fonctionnement des écosystèmes et jouent un rôle déterminant dans la production alimentaire (72 % des espèces cultivées en France pour l'alimentation humaine présentent une dépendance plus ou moins forte à l'action des insectes pollinisateurs¹⁰⁹). Or la biomasse, l'abondance et le nombre d'espèces d'insectes chutent. Leur déclin s'explique en grande partie par l'usage des pesticides et le changement de pratiques agricoles avec l'abandon de l'élevage extensif et l'intensification de l'exploitation des milieux. En France métropolitaine, deux espèces de papillons de jour floricoles sur trois auraient disparu d'au moins un département qu'elles occupaient au siècle dernier.

La mécanisation a supprimé 70 % du linéaire des haies bocagères depuis 1950. Les haies sont des réservoirs de biodiversité : elles permettent aux sols de constituer des réserves hydriques en bloquant l'eau, elles protègent les cultures du vent, elles offrent du fourrage aux animaux d'élevage en période de sécheresse et les abritent contre les intempéries ou les fortes chaleurs. De plus, elles ont un effet bénéfique dans la régulation du climat et donc, sur les rendements¹¹⁰. Néanmoins, les linéaires de haies continuent de se réduire (-6 % entre 2017 et 2021, soit 94 000 km sur les 1,55 M de km de linéaire de haies recensées en France). Entre 1982 et 2018, 546 000 hectares de landes ont disparu au profit d'espaces boisés principalement couverts de bouleaux ou de pins sylvestres (soit une perte annuelle de 0,6 %).

La contamination des milieux par les polluants d'origine agricole persiste, au détriment de la faune et de la flore. L'agriculture est le premier émetteur d'ammoniac dans l'air, ce dernier provenant surtout de l'épandage d'engrais et d'amendements, et de la gestion des déjections bovines (bâtiment et stockage). Les intrants agricoles polluent les eaux et les sols avec +6 % de nitrate dans les cours d'eau de France métropolitaine entre 2000 et 2020. Cette concentration varie fortement selon les territoires, les concentrations les plus élevées étant observées en Bretagne, Normandie, Île-de-France et Hauts-de-France (cf. figure 11), territoires cumulant différents facteurs : présence de gros cheptels, terres agricoles avec de forts excédents d'azote ou superficies enherbées en baisse.

Figure 11 : Concentration moyenne en nitrate par bassin hydrographique en 2018-2020



Source : Eaufrance, base de données Naiades ; traitements : SDES, 2023, INSEE Références 2023.

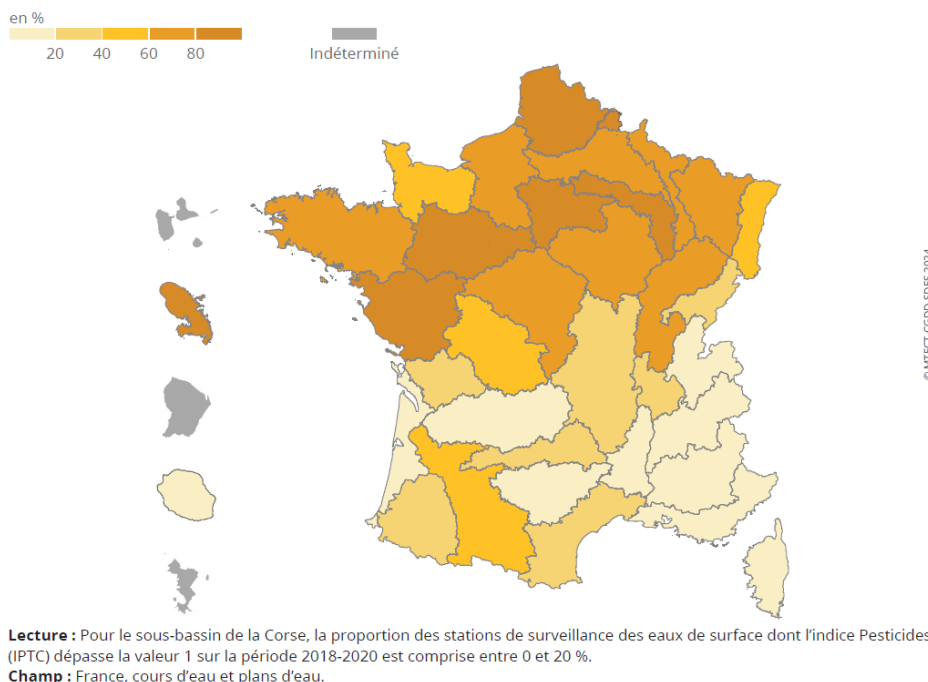
¹⁰⁹ Commissariat général au développement durable (CGDD), 2016.

¹¹⁰ Le programme de recherche Resp'Haies estime qu'une parcelle agricole de 4 ha délimitée par une haie en bon état présente un rendement 12 % supérieur à celui d'une parcelle dépourvue de haies.

Annexe II

L'usage des produits phytosanitaires contribue également à la dégradation de la qualité des masses d'eau (cf. figure 12) et à l'appauvrissement de la biodiversité des terres agricoles.

Figure 12 : Taux de stations dont l'indice Pesticides dépasse 1 sur la période 2018-2020



Source : Eaufrance, base de données Naiades ; Ineris ; the NORMAN Network ; traitements : SDES, 2023.

Pollution, érosion des sols, raréfaction de la ressource en eau et aléas climatiques causent à leur tour des pertes de rendement agricole. Une étude du Conseil d'analyse économique du Premier ministre de décembre 2015¹¹¹ soulignait qu'« à l'avenir, la compétitivité résultera de sols en bon état, d'écosystèmes capables de fournir des services productifs et d'assurer la pérennité et la résilience de la production ».

À l'inverse, les modes de production moins intensifs ont des effets favorables sur la biodiversité, en particulier sur les auxiliaires de culture. Ces effets positifs sont surtout observés dans les paysages suffisamment complexes pour assurer un rôle de réservoir biologique. La mosaïque paysagère, qui atténue en outre les effets négatifs de l'intensification, est un élément déterminant pour la préservation de la biodiversité dans les espaces agricoles¹¹².

¹¹¹ Bureau J.C, Fontagné L., Jean S., (2015). *L'agriculture française à l'heure des choix*. Conseil d'Analyse Économique du Premier Ministre. Note n°27, décembre

¹¹² Le Roux S. et al. (2008), cité

L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN¹¹³ confirme les éléments qui précèdent. Elle énonce en effet :

« Le dernier rapport de l'IPBES (2019), précisant les constats du Secrétariat de la convention sur la diversité biologique (2010), identifie les cinq principaux facteurs directs de changement responsables du déclin global de la biodiversité (écosystèmes, espèces, populations sauvages et variétés locales) et imputables à l'activité humaine que l'on retrouve à l'échelle nationale ; l'agriculture a une responsabilité significative dans certains de ces facteurs :

- ◆ *Le changement d'usage des terres et de la mer, qui entraîne la perte, la dégradation et le morcellement des habitats naturels, cause première de menace de disparition pour la majorité des espèces (notamment lié à l'artificialisation des sols et à l'intensification de la production agricole) ;*
- ◆ *L'exploitation non durable des espèces et des écosystèmes, principalement les ressources marines mais aussi forestières et agricoles (surpâturage, épuisement des terrains agricoles), constitue une menace directe sur la biodiversité.*
- ◆ *Le changement climatique : le changement climatique et ses multiples manifestations influent sur le cycle de vie des organismes (ex : migration des oiseaux, mortalité des arbres) et impactent les distributions spatiales et temporelles des espèces, modifiant ainsi le fonctionnement, la quantité et la répartition des écosystèmes. Combiné aux autres pressions (fragmentation du paysage, espèces exotiques envahissantes), le changement climatique constitue un facteur amplificateur de l'érosion de la biodiversité.*
- ◆ *Les espèces exotiques envahissantes : introduites de façon volontaire ou accidentelle, les espèces envahissantes animales et végétales menacent l'équilibre écologique des écosystèmes les plus sensibles aux perturbations en entrant en concurrence directe avec les espèces autochtones (celles qui sont historiquement présentes dans ces milieux).*
- ◆ *La pollution : tous les polluants (métaux, substances organiques de synthèse, produits pétroliers, déchets et bactéries pathogènes, pollution lumineuse) ont un impact sur la biodiversité et notamment sur la faune (intoxication, modification du comportement, réduction de l'offre de nourriture, etc.). L'ONB pointe cependant l'utilisation de produits phytosanitaires comme « l'une des sources de pollution les plus préoccupantes ».*

L'objectif d'amélioration des productions (notamment céréalières) a ainsi conduit à la réduction d'un tiers de la surface de prairies permanentes entre 1970 et 2017, avec une tendance à la stabilisation depuis 2014 (-0,1 % par an). L'augmentation de la taille des parcelles et la mécanisation ont aussi raréfié la disponibilité en végétation ligneuse, pourtant favorable à la biodiversité : les surfaces en haies et alignements d'arbres ont ainsi diminué dans plus de la moitié des départements entre 2006 et 2014 ».

¹¹³ EDATER et AND international (2020) – Évaluation stratégique environnementale du plan stratégique national de la PAC post 2020, état des lieux de l'environnement – 23 mars.

3.3. ... comme en Europe

Il ressort du rapport de 2019 sur l'état de l'environnement de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE)¹¹⁴ que l'intensification agricole reste l'une des principales causes de la perte de biodiversité et de la dégradation des écosystèmes en Europe. Dans de nombreuses régions d'Europe, l'intensification a transformé des paysages autrefois variés, composés de nombreux petits champs et d'habitats, en un terrain homogène et continu travaillé à l'aide d'engins agricoles et d'une main d'œuvre fortement réduite. Cela a entraîné une diminution de l'abondance et de la diversité de la végétation naturelle et, par suite, de celles des espèces animales. Selon une étude allemande de 2017¹¹⁵ visant à mesurer la biomasse totale des insectes grâce à des pièges déployés dans 63 aires naturelles protégées, en l'espace de 27 ans, le déclin saisonnier de la biomasse des insectes volants a été de 76 % en moyenne et de 82 % au milieu de l'été. Si les chiffres énoncés dans ce rapport ont été contestés, d'autres études étayaient la conclusion relative à la tendance générale.

Les populations d'oiseaux des champs sont considérées comme un bon indicateur de l'évolution de la biodiversité des terres agricoles, car les oiseaux jouent un rôle important dans la chaîne alimentaire et sont présents dans des habitats nombreux et variés. Le dernier indice agrégé des populations d'oiseaux publié montre que le nombre d'espèces d'oiseaux a diminué depuis 1990. On constate que l'indice des populations d'oiseaux des champs (ou « *oiseaux en milieu agricole* ») de l'UE fait état d'une diminution de 34 % parmi la population de 39 espèces communes sur les terres agricoles. Au cours de la même période, l'indice des populations d'oiseaux des forêts a augmenté de 0,1 %, ce qui indique que l'agriculture est un facteur important de perte de biodiversité.

Comme les oiseaux, les papillons sont présents dans un certain nombre d'habitats et réagissent rapidement à l'évolution des conditions environnementales. Selon Van Swaay et al.¹¹⁶, les papillons sont des indicateurs biologiques idéaux : bien documentés, mesurables, sensibles aux changements environnementaux, présents dans une grande variété de types d'habitats, ils sont représentatifs de nombreux autres insectes. Cette étude montre, sur une sélection de papillons caractéristiques des prairies européennes, une baisse de l'indicateur¹¹⁷ de 32 % dans les 22 pays membres de l'UE suivis, baisse particulièrement forte au cours des dernières années.

¹¹⁴ Agence européenne de l'environnement (2019), *L'environnement en Europe – État et perspectives 2020*.

¹¹⁵ Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, Schwan H, et al., 2017.

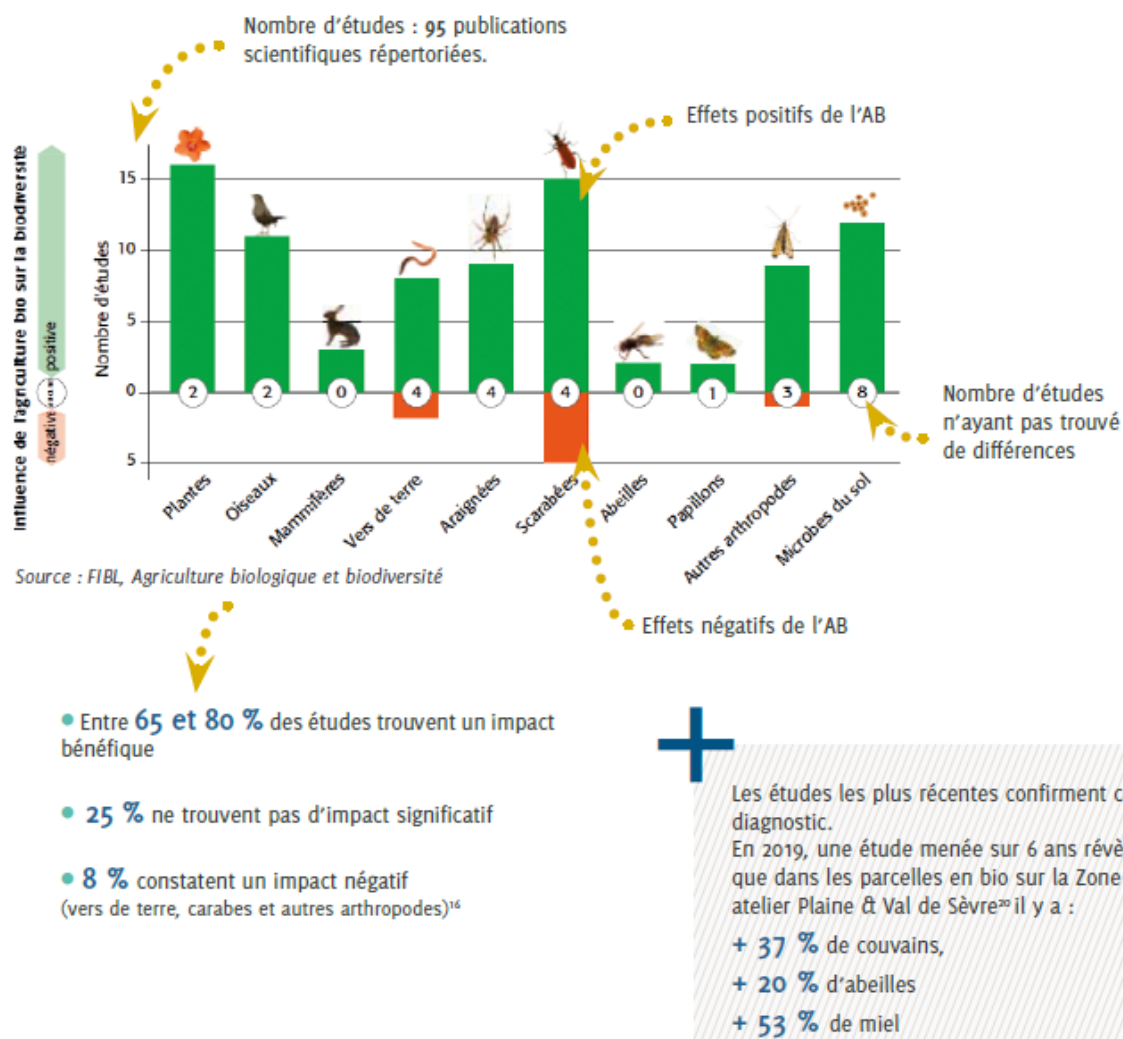
¹¹⁶ Van Swaay et al. (2022), *Indicateurs européens des papillons des prairies 1990-2020 – Rapport technique* – Butterfly Conservation Europe et SPRING/eBMS & Rapport Vlinderstichting VS 2022.039

¹¹⁷ L'indicateur est la tendance évolutive combinée des populations de 17 espèces de papillons des prairies sélectionnées et surveillées dans toute l'Europe

3.4. Des pratiques agricoles qui évoluent ...

Conscients des enjeux et en particulier de l'extrême fragilité de leur système de production au regard de l'évolution du climat, les agriculteurs s'engagent de plus en plus vers une agriculture plus résiliente et plus respectueuse de l'environnement : ainsi près de 40 000 exploitations étaient certifiées à Haute valeur environnementale (HVE) au 1^{er} juillet 2024 et près de 62 000 exploitations étaient engagées dans une démarche de production dite « *biologique* » en 2023, un nombre multiplié par 2,5 en 10 ans¹¹⁸. Ces deux référentiels sont cités ici car ils donnent tous deux lieu à des objectifs chiffrés dans la SNB 2030¹¹⁹ et à un suivi de leur déploiement. L'agriculture biologique a fait la preuve selon les études disponibles¹²⁰ d'une contribution positive à la biodiversité.

Graphique 13 : Impact de l'agriculture biologique sur la faune mobile par rapport à l'agriculture non biologique



Source : FNAB, Agriculture biologique et biodiversité : « comment les collectivités locales peuvent-elles favoriser une agriculture favorable à la biodiversité ? », octobre 2019.

¹¹⁸ Agence Bio – Les chiffres du bio – panorama 2023.

¹¹⁹ SNB 2030 (novembre 2023), Classeur des fiches mesures, axe 1 Réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité, mesure 12 - Accompagner le secteur agricole dans sa transition : Action 2 : et Action 3.

¹²⁰ Quantification des externalités de l'agriculture biologique (AB), Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologique (ITAB), 2024.

Il existe de nombreuses autres démarches, plus ou moins exigeantes, relevant de référentiels publics ou privés (Fosse et al. ont ainsi analysé 23 cahiers de charges ou référentiels sous l'angle de leurs performances économiques¹²¹) ou hors référentiels (voir ce que V. Lucas¹²², qui s'est intéressée aux démarches à l'œuvre dans les coopératives d'utilisation de matériel agricole¹²³, nomme l' « *agroécologie silencieuse* »), à propos desquelles les données actualisées et consolidées font souvent défaut. On peut citer à titre d'exemples :

- ◆ les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) ;
- ◆ les groupes « 30 000 » ;
- ◆ les fermes « Déphy »,
- ◆ les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO¹²⁴ – un peu plus de 140 000 exploitations selon les chiffres du recensement agricole 2020¹²⁵ - les cahiers de charges peuvent comporter des dispositions favorables à la biodiversité, comme dans les AOC fromagères de montagne par exemple) ;
- ◆ les certifications privées comme « Déméter » ou « Nature et progrès » ;
- ◆ les démarches de l'agriculture de conservation ou de l'agriculture régénératrice ;
- ◆ les démarches contractuelles du type paiements pour services environnementaux (PSE) portés par des acteurs publics (début 2023, 121 projets étaient en cours de mise en œuvre par le biais des agences de l'eau, impliquant 2 700 exploitations pour un peu plus de 250 000 ha contractualisés¹²⁶) ou par des acteurs privés (contrats privés territoriaux avec des acteurs de l'aval¹²⁷ qui cherchent à réduire leur empreinte carbone dans le cadre de leur politique RSE¹²⁸ – selon un acteur du secteur 10 000 agriculteurs seraient engagés sur le territoire).

Effets de l'agriculture biologique sur la dynamique saisonnière de la performance des colonies d'abeilles, Wintermantel Dimitry, Odoux Jean-François, Chadœuf Joël, Bretagnolle Vincent, dans « Journal of Applied Ecology » 2019

Bartram H., Perkins A., 2003. The biodiversity benefits of organic farming. OCDE workshop

Bengtsson J., Ahnström J., Weibull A.C., 2005. The effects of organic agriculture on biodiversity and abundance: a meta-analysis. Journal of Applied Ecology 42: 261-269

Hole DG., Perkin, A.J., Wilson J.D., Alexander I.H., Grice P.V., Evans A.D., 2005. Does organic farming benefit biodiversity? Biological Conservation 122: 113-130.

Pfiffner, I., 1996. Which farming methods enhance faunal diversity ? Agrarforschung 3(11/12): 527-530

Rahman R., Biodiversity and organic farming: What do we know? Agriculture and Forestry Research. 2011:61 189-208

¹²¹ Fosse, J. et Grémillet, A., (2020), *Améliorer les performances économiques et environnementales de l'agriculture : les coûts et bénéfices de l'agroécologie*, Document de travail, n°2020-13, France stratégie, août.

¹²² Lucas V. 2021. A "silent" agroecology: The significance of unrecognized sociotechnical changes made by French farmers. Review of Agricultural, Food and Environmental Studies, 102:1-23.

¹²³ Les coopératives d'utilisation de matériel agricole (CUMA) regroupent 195 000 adhérents soit quasiment la moitié des exploitations agricoles françaises (près de ¾ dans certaines régions).

¹²⁴ SIQO : signe officiel de la qualité et de l'origine.

¹²⁵ Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaires, service de la statistique et de la prospective, *Recensement agricole 2020 – signes de qualité ou d'origine* - Agreste primeur – Octobre 2022 – n°12.

¹²⁶ Barry et al. op. cit.

¹²⁷ Voir à ce propos : Secrétariat d'État chargé de la mer et de la biodiversité (mai 2024), stratégie nationale biodiversité 2030, Roquelaure entreprises et biodiversité, contribution du groupe de travail agroalimentaire.

¹²⁸ RSE : responsabilité sociétale des entreprises.

En tout état de cause, sous l'impulsion de la réglementation européenne, on constate une baisse des surplus azotés, qui passent de 57 kg/ha de SAU hors jachères sur la période 1981-1990 à 38 kg/ha sur 2011-2020¹²⁹. Dans le même temps, les ventes de phosphore ont été divisées par quatre entre les années 1970 et 2020. La France reste néanmoins poursuivie par la commission européenne pour mauvaise mise en œuvre de la directive nitrates¹³⁰ et le taux de nitrate dans l'eau varie en fonction des régions françaises certaines (celles des grandes cultures de céréales principalement) dépassant les 25 mg/l et pouvant aller jusqu'à plus de 50 mg/l¹³¹.

Si les ventes de produits phytopharmaceutiques demeurent à des niveaux élevés (la France est le premier utilisateur de pesticides en Europe en volume 68 000 tonnes de substances actives en 2022), celles des substances actives qui n'entrent pas dans les usages de l'agriculture biologique ou dans le cadre du biocontrôle ont diminué (-17 % entre 2009-2010 et 2020-2021). Par ailleurs, la part des ventes de substances actives classées « *cancérogènes, mutagènes et reprotoxiques (CMR)* » par rapport au total des ventes de produits phytopharmaceutiques est passée de 29 % à 11 % entre 2009 et 2021 (cf. graphique 19). Néanmoins, parmi les captages d'eau potable abandonnés en raison de la dégradation de la qualité de la ressource sur la période 1980-2024, 41,1 % le sont du fait de teneurs excessives en nitrates et/ou pesticides. Le bilan des plans écophyto, qui visent à la réduction de l'usage des pesticides dans les pratiques agricoles, constate la non atteinte des objectifs de réduction et n'a pas permis de déboucher sur une nouvelle programmation pour 2030 acceptée par l'ensemble des parties prenantes¹³².

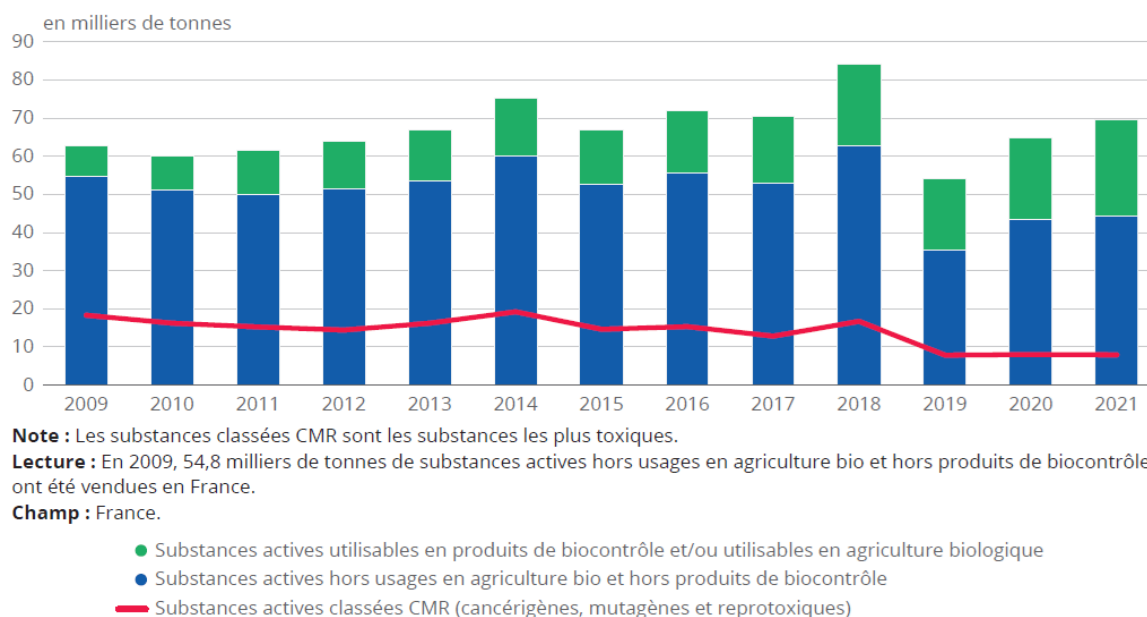
¹²⁹ Poisvert C., Curie F., Moatar F., "Annual agricultural N surplus in France over a 70-year period", Nutr. Cycl. Agroecosyst, 107(1) : 63-78, décembre 2016.

¹³⁰ Le 15 février 2023, la commission européenne a envoyé un avis motivé à la France, l'eau distribuée dans plusieurs territoires ne respectant toujours pas la limite de qualité de 50 mg de nitrates/l encadré par Directive 98/83/CE du Conseil du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

¹³¹ Extrait du bilan environnemental 2024 <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/la-pollution-des-eaux-superficielles-et-souterraines-en-france-extrait-du-bilan-environnemental#:~:text=Dans%20les%20cours%20d'eau,en%20Bretagne%20et%20en%20Normandie>.

¹³² Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire, Frédéric DESCROZAILLE et Dominique POTIER, Députés https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cepestici/116b2000-t1_rapport-enquete

Graphique 18 : Substances actives de produits phytopharmaceutiques vendues par type d'usage de 2009 à 2021



Source : BNVD - données des ventes au code Insee des distributeurs extraites le 27/11/2020 pour les données 2009 à 2019 et le 17/10/2022 pour les données 2020 et 2021 ; traitements : OFB, 2022 ; SDES, 2023

Christian Huyghe¹³³, chargé de mission auprès de la directrice scientifique agriculture d'INRAE et ex-directeur scientifique, rappelle qu'entre 2012 et 2022, les usages de produits de biocontrôle ont triplé, alors que ceux des produits de synthèse diminuaient de 15 à 20% et depuis 2018 est enregistrée une baisse majeure (-57%) des produits classés CMR et une disparition presque totale des plus dangereux (CMR1).

Il précise que ces évolutions positives ont pu avoir lieu grâce à la recherche et à l'innovation et grâce à l'action de la puissance publique avec le retrait de molécules et l'accompagnement des agriculteurs pour qu'ils utilisent moins de produits de synthèse et mieux. Il souligne par ailleurs l'importance d'associer l'ensemble des parties prenantes aux démarches de transformation, affirmation reprise par plusieurs des interlocuteurs de la mission lors des entretiens qu'elle a menés : « On a mis tout le poids de la transition sur les agriculteurs et rien sur l'aval des filières. On a dit aux agriculteurs de faire autrement, mais l'industrie de la première transformation a exigé exactement la même chose qu'avant, les mêmes volumes, les mêmes qualités, au même endroit ».

Il ajoute que la transition se fait mieux quand les objectifs de l'amont et de l'aval sont alignés et cite un exemple réussi de partenariat entre l'industrie de transformation de la pomme de terre et ses producteurs dans les Hauts-de-France. La séparation des actions de vente et de conseil sur les produits phytosanitaires a été imposée aux coopératives agricoles par la loi Egalim du 30 octobre 2018, et la plupart d'entre elles ont choisi de maintenir la vente et réclament désormais l'abrogation de la loi. Le rapport des députés Potier et Travert soulignent néanmoins la nécessité de poursuivre sous une forme différente la séparation entre la vente et le conseil.

¹³³ AFP, 25 février 2025, *Le reflux des pesticides est « inéluctable », estime un chercheur français.*

3.5. ... mais un suivi lacunaire des évolutions à l'œuvre et de leurs effets

La mission n'a pas été en mesure d'accéder à des chiffres consolidés rendant compte, à travers des démarches telles que celles présentées dans la première partie du 3.4 ci-dessus, du déploiement de l'agroécologie sur le territoire.

Selon les chiffres du SSP (Agreste, recensement agricole 2020), il y avait 73 500 exploitations relevant d'au moins un des « labels » bio, HVE, GIEE, DEPHY, Nature et progrès et biodynamie en 2020. Les chiffres ont, depuis, évolué (x 1,3 pour la bio, x 1,6 pour HVE). On peut estimer que la population des autres référentiels a suivi une évolution du même ordre de grandeur et que les 73 500 exploitations de 2020 sont désormais voisines de 100 000. Si l'on ajoute une partie des autres référentiels mentionnés dans ce qui précède, il ne paraît pas illégitime de penser **qu'au moins 130 000 exploitations sont engagées d'une manière ou d'une autre sur la voie de l'agroécologie**. Ce qui, le cas échéant, représenterait *a minima* 1/3 des exploitations. Mais cela reste à démontrer par un suivi approprié, qui aujourd'hui fait défaut. A l'autre bout du spectre, il y a les bénéficiaires de l'éco-régime au niveau supérieur, qui représentent 82 % des exploitations¹³⁴.

De récents sondages ou baromètres avancent des chiffres. Ainsi :

- ◆ selon le Shift project, sur un panel de près de 7 800 agriculteurs enquêtés¹³⁵, plus de 80 % souhaiteraient adopter, ou auraient déjà adopté, des pratiques agronomiques durables ;
- ◆ selon une enquête BVA Xsight¹³⁶ portant sur un panel de 2 321 agriculteurs, 40 % seraient engagés dans au moins une démarche qualité ou environnementale hors MAEC.

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

Se posent à ce propos d'emblée deux questions :

- ◆ quelles données suivre pour rendre compte de l'évolution des pratiques ?
- ◆ lesquelles suivre pour rendre compte de l'effet des pratiques sur la biodiversité ?

Ces questions se heurtent également au fait que :

- ◆ il n'est pas aisé de relier les pratiques agricoles à des indicateurs d'état du milieu (qui sont des indicateurs indirects de l'effet des pratiques agricoles, à la différence des indicateurs de pression, plus faciles à mesurer¹³⁷), puisque d'autres paramètres (autres activités humaines, facteurs météorologique ou pédo-climatique) vont avoir une influence sur la réponse du milieu ;

¹³⁴ Source : ASP, traitement : SSP.

¹³⁵ Résultats présentés le 12 décembre 2024

¹³⁶ BVA Xsight (2024) – Comprendre les agriculteurs – baromètre PRISM – 12 février 2024.

¹³⁷ Le Roux, X., Barbault, R., Baudry, J., Burel, F., Doussan, I., Garnier, E., ... & Trommetter, M. (2008). *Agriculture et biodiversité. Valoriser les synergies* (Doctoral dissertation, INRA)

Bonvillain, T., Foucherot, C., & Bellassen, V. (2020). L'obligation de résultats environnementaux verdira-t-elle la PAC. *Comparaison des coûts et de l'efficacité de six instruments de transition vers une agriculture durable*.

Annexe II

- ◆ la reconstruction d'habitats ou d'états naturels prend davantage de temps que leur destruction. Les résultats de changements de pratiques agricoles ne peuvent s'apprécier que sur le long terme. À titre d'exemple, d'après Arvalis, il faut plus d'une décennie pour que la présence de végétaux en interculture permette d'observer une évolution significative de la teneur en matière organique dans le sol¹³⁸.

L'évolution en 2025 du RICA (cf. *supra*) vers un réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles (RIDEA), qui vise à compléter les données économiques collectées auprès des exploitations agricoles de l'UE par des informations sur les pratiques ainsi que certaines données sociales devrait permettre de progresser sur ce point. Les technologies numériques, notamment les données satellitaires, pourraient être mises à profit pour suivre les changements à l'œuvre dans les espaces agricoles et offrent un potentiel considérable, qui reste à exploiter. De nombreux projets de recherche sont en cours (*Birdwatch* pour évaluer l'adéquation des habitats pour les oiseaux des terres agricoles ou encore travaux sur l'utilisation des données de TélépAC pour déterminer quelles pratiques de gestion des terres seraient les plus bénéfiques et où). Un projet visant à déployer des jumeaux numériques à l'échelle de l'exploitation agricole pour favoriser l'innovation agroécologique est en cours de lancement dans le cadre du PEPR¹³⁹ « *Numérique et agroécologie* » opéré par l'agence nationale de la recherche (voir à ce sujet Hart K.¹⁴⁰).

Le secteur privé collecte également des données auprès des agriculteurs *via* ses propres processus de suivi, par exemple dans le cadre des systèmes de certification environnementale, mais aussi de plus en plus par les acteurs de la chaîne d'approvisionnement et les banques qui prêtent aux agriculteurs afin qu'ils puissent rendre compte de leur impact environnemental. Ces données constituent un important gisement d'informations, et il serait intéressant d'en explorer les possibilités de partage, de normalisation et d'optimisation afin que les agriculteurs puissent les collecter une seule fois et les fournir à des fins multiples¹⁴¹.

¹³⁸ Perspectives agricoles n°426, octobre 2015

¹³⁹ Programme et équipement prioritaire de recherche.

¹⁴⁰ Hart, K., (2024), *Securing greater environmental and climate performance from EU agricultural funds*, Institute for european environmental performance, février.

¹⁴¹ Hart, K., (2024), op.cit.

4. Les pratiques dommageables à la biodiversité et leurs financements : un sujet complexe

4.1. Le rapport IGF/IGEDD de 2022 avait chiffré à 6,5 Md€ les subventions dommageables à la biodiversité au titre de la PAC

Le rapport IGF/IGEDD de 2022¹⁴², à la rédaction duquel n'avait pas participé le CGAAER, identifiait un montant minimum de 10,2 Md€ de *subventions*¹⁴³ dommageables, dont 6,7 Md€ d'aides agricoles (principal poste de subventions dommageables), ce montant comprenant 6,5 Md€ d'aides européennes de la PAC et 0,2 Md€ d'aides nationales.

Pour ce qui concerne les aides européennes de la PAC, la mission de 2022, qui a analysé le dispositif en vigueur lors de la précédente programmation (2014–2022), faisait le raisonnement suivant¹⁴⁴ :

- ◆ premier pilier : ne disposant pas de données chiffrées transmises par le Ministère de l'agriculture pour examiner en détail la répartition de ces financements, les aides directes favorisant la poursuite des pratiques agricoles existantes pouvaient être considérées dans leur ensemble comme dommageables à la biodiversité, à l'exception de celles mises en œuvre en agriculture biologique. La SAU convertie ou en cours de conversion en agriculture biologique représentant 10,3 % de la SAU française, 89,7 % de la dépense de FEAGA consacrée aux aides directes, soit 6,2 Md€, avait été qualifiée de « dommageable » ;
- ◆ second pilier : suite à un examen approfondi des aides du second pilier sur la base des données transmises par le Ministère de l'agriculture, la mission identifiait 0,3 Md€ supplémentaires de subventions dommageables au regard des pratiques qu'elles soutenaient.

Pour ce qui concerne les aides nationales¹⁴⁵, étaient cotées « *dommageables* » les dépenses correspondant aux sous-actions suivantes du programme 149 :

- ◆ aides à la filière canne à sucre des départements d'outre-mer, pour 124,4 M€ (a priori, contrepartie nationale au versement des aides du POSEI) ;
- ◆ aides versées dans le cadre des dispositifs d'orientation des filières (a priori, contrepartie nationale des aides sectorielles de la PAC à destination de la filière apicole, gérées par FranceAgriMer), pour 75,9 M€ ;
- ◆ modernisation des exploitations (contrepartie nationale des aides UE à l'investissement, avec donc application du même ratio - 89,7 %/10,3 %), pour 48,4 M€.

Soit un montant d'aides nationales dommageables de 0,25 Md€ et un montant global, UE plus dépenses au niveau national, de l'ordre de 6,7 Md€ (ie quasiment 70% de la dépense annuelle).

Les aides nationales ainsi visées étant toutes des contreparties nationales aux aides UE de la PAC, c'est essentiellement sur la PAC que porte l'analyse qui va suivre.

¹⁴² IGF/IGEDD (2022) : *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre.

¹⁴³ Au sens large de dépenses publiques, ie non seulement subventions strictes, mais aussi dépenses fiscales, taxes affectées.

¹⁴⁴ IGF/IGEDD (2022) – op. cit., annexe II, pages 6 et 7.

¹⁴⁵ IGF/IGEDD (2022) – op. cit., annexe II, page 7.

4.2. Malgré une prise en compte croissante de l'environnement dans ses objectifs, la PAC n'a pas permis de faire évoluer les pratiques agricoles en faveur de la biodiversité

Bien que des modifications aient été apportées à la PAC et aux modalités de versement de ses aides, les pratiques autorisées par ces moyens financiers sont toujours génératrices de dommages à la biodiversité, comme observé et décrit dans les parties précédentes.

Les changements apportés dans la logique de versement se révèlent donc encore insuffisants pour enrayer le déclin de la biodiversité, et ce constat suffit à toutes les études pour qualifier les moyens publics identifiés comme ne contribuant pas à enrayer les dommages à la biodiversité.

Ainsi, le rapport dit « *Sainteny* » de 2012¹⁴⁶, précurseur en la matière, fait de la PAC (de l'époque) l'analyse suivante :

- ♦ « La PAC est en réforme permanente depuis vingt ans (1992, 1999, 2003, 2009, 2013...) selon un processus qui, progressivement, a consisté à rompre les liens entre soutiens et productions (découplage des aides du premier pilier) et à privilégier, par des mesures ciblées dites du deuxième pilier, des objectifs divers : adaptation aux évolutions (préretraites) ; protection de l'environnement, via notamment l'outil les mesures agro-environnementales (MAE) et les Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ; et enfin, développement rural.
- ♦ « De fait, ces évolutions ont supprimé l'essentiel des incitations négatives directes à la biodiversité, en particulier en supprimant les incitations à intensifier à l'hectare (incitations à la marge intensive) que sont les prix garantis et les aides directes couplées aux productions, de même que les incitations directes à retourner les prairies (incitations à la marge extensive). **Cependant, ces évolutions n'ont pas été suffisantes.** Ainsi que l'a montré le rapport d'expertise scientifique collective de l'INRA sur le thème de l'agriculture et de la biodiversité, que ce soit au niveau mondial, en Europe ou en France, la biodiversité des milieux agricoles continue de décliner (diversité des agro-écosystèmes, diversité interspécifique et diversité intra-spécifique). »
- ♦ Face à ce constat, trois principales pistes, non exclusives, pourraient être explorées avec la profession agricole [...] :
 - ♦ - Renforcer la prise en compte de la biodiversité dans les soutiens du premier pilier (p50) ;
 - ♦ - Renforcer les mesures ciblées sur la biodiversité du second pilier (p51) ;
 - ♦ - Maintenir les systèmes de production biologique. »

Le rapport souligne (page 259) que le mécanisme d'activation des droits à paiement unique (DPU - aujourd'hui droits à paiement de base) peut, « en théorie », inciter à l'agrandissement : en effet, pour donner lieu à paiement, chaque droit détenu doit être activé sur un hectare « admissible » de terre agricole ; donc plus on a d'hectares (et de droits), plus le paiement est élevé, ce qui peut inciter à acquérir et les uns et les autres¹⁴⁷.

Le rapport note également que le mode de détermination du montant des droits, initialement sur base historique, avait favorisé les « *exploitations de grande taille avec un système de production simplifié et intensif* » mais que cet effet était à nuancer après le « *bilan de santé de la PAC* » (2008) compte tenu du rééquilibrage des aides alors mis en œuvre.

¹⁴⁶ Centre d'analyse stratégique (2012), *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, Paris, La documentation française, Rapports et documents 2012 n°43, 414 pages

¹⁴⁷ Pour autant, aucune étude publiée ne semble mettre en évidence que la maximisation du paiement unique serait le moteur de l'agrandissement : voir à ce propos EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity* – Final report – novembre.

Plus récemment, Avril et al.¹⁴⁸ notaient que, pour les exploitations de grandes cultures spécialisées (l'une des deux orientations historiquement les mieux dotées), la réforme de 2014, avec la convergence des montants d'aides découplées par hectare, semble avoir permis une meilleure redistribution des aides, selon des critères environnementaux et selon le niveau de revenu, que le simple découplage avec référence historique de 2006. L'harmonisation des DPU semble avoir réduit significativement l'avantage donné aux exploitations historiquement les plus productives et intensives. L'étude aboutissait à peu près aux mêmes conclusions pour la filière bovin-lait (l'autre orientation historiquement bien dotée).

La rapport Sainteny constatait donc que l'évolution de la PAC avait permis d'éliminer les aides identifiées comme dommageables au sens incitant à l'intensification des pratiques, et que les aides couplées restantes étaient orientées vers des usages extensifs plutôt favorables à la biodiversité. **Le rapport soulignait néanmoins que cette évolution positive de la PAC n'avait pas été suffisante pour inverser la tendance au déclin de la biodiversité des milieux agricoles et qu'il était nécessaire d'en tirer les conséquences et proposait de renforcer la prise en compte de la biodiversité dans le 1^{er} pilier de la PAC, de renforcer les aides du 2nd, et soutenir l'agriculture biologique.** Il reconnaissait par ailleurs l'impact des droits à paiement unique sur l'agrandissement des exploitations, dont le corollaire est la suppression des infrastructures écologiques bénéfiques à la biodiversité.

Huit années plus tard, la **Cour des comptes européenne**, dans son rapport spécial 2020/13¹⁴⁹ (qui porte sur la précédente programmation) souligne que « *la majeure partie des fonds de la PAC a un impact positif limité sur la biodiversité* » et que « *la plupart des paiements directs ne contribuent pas à la préservation ou à l'amélioration de la biodiversité des terres agricoles* ». Elle indique par ailleurs d'une part que le soutien *couplé* facultatif peut avoir un effet négatif sur la biodiversité¹⁵⁰ et d'autre part que les données permettant un suivi adéquat de l'impact de la PAC sur la biodiversité manquent toujours, « *les États membres n'[ayant] pas suffisamment fait usage des instruments de la PAC disponibles pour protéger les éléments semi-naturels, en particulier les prairies, ni veillé à ce que tous les habitats semi-naturels susceptibles d'être utilisés à des fins agricoles soient éligibles aux paiements directs* »¹⁵¹. Elle ajoute que lorsqu'il est connu, l'effet des paiements directs de la PAC sur la biodiversité des terres agricoles est limité et que si certaines exigences en matière de paiement directs, notamment le verdissement et la conditionnalité, sont susceptibles d'améliorer la biodiversité, la Commission et les États membres ont privilégié des options à faibles impacts. Elle note enfin que « *d'une manière générale, d'après les résultats du suivi de la biodiversité, il est très clair que la PAC n'a pas suffi à contrer les pressions exercées par l'agriculture sur la biodiversité, que ce soit dans des habitats semi-naturels ou sur des terres agricoles exploitées de manière plus intensive.* ».

L'Institut pour la politique environnementale européenne (IEEP), dans un rapport de février 2024 dans lequel il évalue l'ambition environnementale des PSN des États membres de l'UE¹⁵², souligne que la non atteinte des objectifs de verdissement de la PAC proviennent principalement de trois sujets : la non adéquation entre les objectifs et les cadre de performance notamment en raison de lacunes dans les indicateurs et la disponibilité des données permettant d'évaluer les résultats environnementaux et climatiques obtenus grâce au soutien de la PAC, des problèmes de gouvernance dans les États membres et la manière à inciter les gestionnaires des terres agricoles à opérer cette transition.

¹⁴⁸ Pauline Avril, Aude Ridier et Élisabeth Samson, (2021), *PAC et environnement : les exploitations les plus vertueuses sont-elles récompensées ?*, Économie rurale n°377, juillet-septembre.

¹⁴⁹ Cour des comptes européenne (2020), *Biodiversité des terres agricoles : la contribution de la PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin*, rapport spécial 2020/13.

¹⁵⁰ EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity – Final report* – novembre.

¹⁵¹ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

¹⁵² Hart, K., (2024), op.cit.

Le rapport estime que « *bien que la PAC 2023-2027 ait adopté un nouveau modèle de mise en œuvre basé sur la performance, les premières données suggèrent que l'ambition environnementale et climatique globale des plans stratégiques de la PAC des États membres n'a pas augmenté autant que nécessaire pour atteindre les objectifs et les cibles fixés dans les stratégies « de la ferme à la table » et « biodiversité » ou de la législation relative au climat* ».

Parmi les études citées, celle réalisée par l'**European Economic Interest Grouping (EEIG) Alliance environnement** pour le compte de la Commission¹⁵³ souligne également que les divers instruments de la PAC n'ont pas permis, même si ce ne pouvait être leur seul objectif, d'arrêter le déclin de la biodiversité et la dégradation des habitats. Elle reconnaît néanmoins que les paiements directs et l'ICHN ont permis d'éviter l'abandon d'une partie des moins bonnes terres (dites terres marginales) et d'y maintenir l'élevage de ruminants et que « *certain instruments et mesures de la PAC (en particulier les MAEC, Natura 2000 et prairies permanentes) contribuent de manière significative à la conservation et, dans une moindre mesure, à l'amélioration de l'environnement* ». Elle alerte également sur le fait que la diversité des situations au sein des États-membres, les modes d'utilisation des terres, l'intensité de leur utilisation et la répartition géographique de la production sont influencés par de nombreux facteurs autres que la PAC, de sorte qu'il est difficile d'attribuer un changement particulier à l'action des seuls instruments ou mesures de la PAC. Cette étude considère également que les paiements directs et l'ICHN auraient pu en théorie conduire à l'intensification de la gestion des terres si les agriculteurs choisissaient d'investir leurs revenus supplémentaires dans des équipements ou des intrants pour tenir compte des opportunités du marché, alors qu'ils n'auraient pu se le permettre autrement.

Un travail de modélisation réalisé sur le sujet¹⁵⁴ suggère cependant que l'intensité de la production augmenterait sur les terres restées en production si les paiements directs étaient supprimés, que 6,5 % des terres agricoles de l'UE (3,9 % des terres arables et 11,6 % des prairies) disparaîtraient en l'absence de paiements directs, et que la biodiversité diminuerait de 11 % dans les régions d'agriculture mixte sans paiements directs. L'équipe d'étude ne disposait d'aucune donnée permettant de savoir si les investissements directement soutenus par la PAC contribuaient à l'intensification des pratiques. *In fine*, l'étude aboutit à la conclusion que faute de données, il n'est pas possible d'estimer l'impact net combiné des instruments et mesures de la PAC sur la biodiversité.

Dans le même ordre d'idées, Franco Sotte¹⁵⁵ estime que si le paiement découplé n'a plus la nature d'un soutien à la production, il a néanmoins un effet indirect sur celle-ci du fait qu'il permet le maintien des fermes marginales, qui sinon disparaîtraient.

Selon EEIG Alliance environnement¹⁵⁶, il existe des preuves solides du déclin continu de nombreux taxons dans les habitats semi-naturels et en particulier dans les terres agricoles gérées de manière intensive dans l'ensemble de l'UE. Si cela n'indique pas que la PAC est la cause de ce déclin, **cela révèle que les instruments et mesures de la PAC ne sont pas utilisés de manière à contrer les pressions exercées sur la biodiversité par les pratiques de l'agriculture.**

¹⁵³ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

¹⁵⁴ Brady et al. (2017), op. cit.

¹⁵⁵ Sotte, F. (2007), *La nature économique du droit à paiement unique*, Économie rurale.

¹⁵⁶ EEIG Alliance environnement (2019), op. cit.

Plus récemment, la Cour des comptes européennes a analysé les PSN de quatre États membres de l'UE (Espagne, Irlande, France, Pologne)¹⁵⁷ : elle conclut que si les PSN de la programmation 2023-2027 sont plus « verts » que ceux de la précédente programmation, ils ne sont pas à la hauteur des ambitions de l'UE en matière de climat et d'environnement et ce d'autant moins suite aux assouplissements accordés par la Commission suite aux mouvements de protestation des agriculteurs de l'automne-hiver 2023-2024. Elle souligne également qu'il manque des éléments clés pour en évaluer la performance écologique.

S'agissant plus précisément du PSN de la France, Jean-Christophe Bureau (AgroParisTech, université Paris-Saclay) se montre, dans un article publié en avril 2024 dans la revue *Innovations agronomiques*¹⁵⁸, tout aussi critique. Il souligne « *les ambiguïtés du PSN français et sa faible ambition face aux grands défis posés à l'agriculture* », tout en précisant que les travaux de l'IEEP (*supra*) suggèrent que la France ne fait pas exception en ayant fait le choix d'une ambition modérée.

Dès lors que les productions agricoles des États membres restent en concurrence les unes avec les autres dans le cadre du marché commun, ces derniers n'ont pas intérêt à générer volontairement des déficits de compétitivité prix pour leur propre secteur agricole¹⁵⁹. Et le sujet prend une acuité encore plus grande quand il s'agit des relations commerciales avec les pays tiers hors UE dont les modes de production ne respectent pas toujours nos standards.

La mission a trouvé peu d'éléments concernant les outremer et les mesures de soutien spécifique dont leur agriculture bénéficie. Ce qu'elle en retient c'est que l'évaluation, notamment environnementale, du POSEI reste à faire. Dans un rapport de 2021¹⁶⁰, le CGAAER notait ainsi l'existence de très nombreuses politiques publiques en appui au secteur agricole ultramarin, dont l'évaluation n'a pas été réalisée, en partie parce qu'il n'existe pas *une* réalité ultramarine, mais autant de réalités que de territoires.

Le rapport Sainteny (cité) soulignait la contamination durable des sols par la chlordécone, interdite en 1993, aux Antilles. Le rapport de décembre 2016 de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du POSEI¹⁶¹ notait que des efforts avaient été fournis afin de réduire l'usage de produits phytosanitaires, par exemple dans le cadre du « plan banane durable ».

Ce plan a fait l'objet d'une évaluation en 2015¹⁶², dont les conclusions, même si certaines marges de progrès sont soulignée, sont plutôt positives : des objectifs de réduction de l'emploi des pesticides atteints à la Martinique, partiellement à la Guadeloupe ; une évolution des pratiques culturales plus marquée à la Martinique ; des actions en commun entre filières Guadeloupe et Martinique ; des moyens importants sur un projet ambitieux ; un travail de diffusion-transfert technique de qualité ; des changements durables acquis, ...

¹⁵⁷ Cour des comptes européenne (2024), *Les plans relevant de la politique agricole commune : plus verts mais en deçà des ambitions climatiques et environnementales de l'UE*, rapport spécial 2024/20.

¹⁵⁸ Bureau, J.C. (2024), *Le plan stratégique français : ses principales caractéristiques et son positionnement par rapport aux défis et enjeux définis à l'échelle européenne*. Innovations Agronomiques, 90, pp.4-15.10.17180/ciag-2024-vol90-art02.hal-04560969.

¹⁵⁹ Régnier et al. (2024), op. cit.

¹⁶⁰ Bastok, J, Thibault, H-L., (2021), *Évaluation de l'ensemble des politiques de soutien en faveur de l'agriculture des régions ultrapériphériques et proposition de scénarii objectifs de transformation agricole de ces territoires permettant d'atteindre une autonomie alimentaire* – CGAAER n° 20088 - Juillet

¹⁶¹ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI), 15 décembre 2016, COM97(2016) 765 final

¹⁶² Blézat consulting (2014), *Évaluation du plan banane durable*, juillet

La mission note aussi :

- ♦ la forte dépendance des grandes filières d'export (canne et banane) aux aides : selon plusieurs acteurs, sans les aides, les filières canne et banane, qui emploient beaucoup d'ultramarins et auxquelles la population est très attachée, ne pourraient se maintenir ;
- ♦ un faible taux de pénétration des productions biologiques ou HVE : sur les produits destinés à la production locale, on se heurte sans doute ici plus qu'ailleurs à la question du pouvoir d'achat du consommateur ; sur la banane, selon l'ODEADOM, la mauvaise tenue des bananes bio au transport expliquerait un faible développement du label dans cette filière ;
- ♦ le sujet de la rémanence de la chlordécone dans les sols, qui ne facilite pas le développement de la diversification des productions aux Antilles, la chlordécone pouvant être absorbée par certaines cultures (igname par exemple).

4.3. Un rapport de l'Institute for climate economics (I4CE) propose un chiffrage sur les aspects environnementaux, périmètre plus large que la biodiversité,

L'*Institute for climate economics* (I4CE), dans un rapport publié en septembre 2024 sur les financements publics du système alimentaire français¹⁶³, estime que, comparativement à d'autres secteurs de l'économie, les études chiffrant les besoins de financement pour la transition des systèmes agricole et alimentaire sont rares mais que, pour autant, certains indicateurs clés semblent indiquer que les financements favorables ne sont pas à la hauteur des enjeux. Les auteurs soulignent tout d'abord la forte prise de risque (changement des pratiques de fertilisation ou de protection des cultures, sécurisation des débouchés) à laquelle s'exposent les entreprises de ces secteurs qui s'engagent dans la transition et relaient le constat d'un manque d'outils de financement adaptés à cette problématique. Ils soulignent ensuite que les communautés scientifiques et de l'évaluation s'accordent pour dire d'une part que la conditionnalité n'incite pas suffisamment au changement de pratiques agricoles et d'autre part qu'il en est de même pour le deuxième niveau de l'éco-régime.

Dans ce même rapport, les auteurs recensent 53,6 Md€ de dépenses budgétaires, exonérations fiscales et de charges sociales¹⁶⁴, dont près de 30 % (15,8 Md€) à destination de la production agricole, qu'ils passent au crible de leur analyse, laquelle consiste, pour chacune de ces « *subventions* », à examiner, au regard de ses critères d'attribution, si elle est alignée ou non sur les objectifs de transition écologique définis dans les stratégies nationales *climat* et *environnement* (cf. Tableau 18), ce qui est vraisemblablement plus discriminant que le recours usuel à un scénario contrefactuel « *sans les aides* ».

¹⁶³ Rogissart L., Lecq S., Tayeb Cherif O., (2024), *Les financements publics du système alimentaire français : quelle contribution à la transition écologique ?* I4CE, septembre, Paris

¹⁶⁴ Sur un périmètre plus large que le périmètre agricole de la mission

Tableau 18 : Objectifs de transition écologique tels que définis dans les stratégies nationales climat et environnement

	SNBC 2020	SGPE 2023a	SGPE 2023b	SGPE 2024a	SGPE 2024b
Augmentation de la végétalisation de la production et de la consommation alimentaire, notamment de légumineuses	p100-102	p9-10, 17	p58-60	p2	p36-37
Amélioration des pratiques de fertilisation (introduction de légumineuses dans les rotations, optimisation des pratiques d'épandage, relocalisation de la production d'engrais, diminution du volume d'azote livré dans les exploitations...)	p100	p17	p58-60	p8	p36-37
Augmentation des surfaces d'infrastructures agroécologiques (haies, arbres, etc.), de l'agroforesterie et des couverts végétaux	p102	p9-10, 17	p37	p2	p28-29
Augmentation des surfaces et de la consommation de produits issus de l'Agriculture biologique	p103	p10, 17	p58-60	p2	p36-37
Augmentation des exploitations certifiées HVE	p103	x	x	p8	x
Augmentation de la production d'énergies renouvelables dans les exploitations, notamment de biogaz par méthanisation des cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) et d'effluents d'élevage	p100-101	p10, 17	p72	p7	p36-37
Progression du modèle herbager dans l'élevage de ruminants et moindre retournement des prairies permanentes	p102-103	p9	p37	p16	p36-37
Optimisation de la gestion des troupeaux et de l'alimentation animale	p100	p9	x	p7	x
Diminution de l'usage et des risques des produits phytosanitaires	x	p11	p36	p8	p28-29
Diminution des pertes et du gaspillage alimentaire	p102	p11	p58-60	p2	p8
Sortie des énergies fossiles et amélioration de l'efficacité énergétique	p100	p10	p58-60	p4	p36-37

Source : Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire, 2020 ; SGPE, 2023a, 2023b, 2024a, 2024b.

In fine, ils identifient pour 2024 (sur la base des données prévisionnelles de septembre 2023 s'agissant du budget de l'État) :

- ◆ 6 à 9 % de « *subventions* » favorables (3,2 à 5 Md€, en hausse d'un facteur 2 à 3 depuis 2018, essentiellement du fait de la hausse des crédits de l'État dédiés), dont :
 - s'agissant de la PAC, les MAEC, les aides à l'agriculture biologique, les aides couplées aux protéines végétales, une part des aides aux investissements et le paiement découplé en faveur des jeunes agriculteurs ;
 - et, hors PAC : les crédits d'impôt en faveur des exploitations en agriculture biologique et en faveur des exploitations déclarant ne pas utiliser de glyphosate ;
- ◆ 7 % de « *subventions* » défavorables (3.8 Md€), à réorienter, en accompagnant les acteurs concernés : les exonérations fiscales aux énergies fossiles et les soutiens couplés de la PAC en faveur de l'élevage de ruminants ;
- ◆ 68 à 71 % de « *subventions* » ni défavorables, ni favorables, pouvant théoriquement être réorientées, non sans difficultés dans la pratique : on y retrouve la majeure partie des financements liés à la PAC ;
- ◆ 16 % de « *subventions* » neutres (financement intrinsèquement indépendant du type de système alimentaire) : dépenses de fonctionnement de l'administration, de la restauration collective...

À propos des aides de la PAC cotées ni défavorables ni favorables, les auteurs notent qu'« *un délicat processus de verdissement de ces financements est déjà en cours, et doit être poursuivi et amplifié. Deux grandes pistes se dessinent pour cela : un transfert de financements vers des mesures dédiées à la transition écologique, ou un renforcement des critères environnementaux des autres soutiens (au revenu, à l'investissement matériel, etc.)* ».

Dans une approche environnementale plus large que le seul sujet « biodiversité », I4CE côte la PAC (FEAGA et FEADER) française de 2023-2027 à hauteur de 11 % en « favorable », 9 % en « défavorable » et 80 % en « ni favorable ni défavorable » et le POSEI (FEAGA) en totalité en « ni favorable ni défavorable ».

4.4. La mission s'est appuyée sur la littérature présentée ci-dessus pour fonder son analyse et a identifié près de 8,3 Md€ de moyens publics, soit 26 % des concours au secteur qui doivent faire l'objet d'un approfondissement quant à leurs effets sur la biodiversité

Les membres de la mission initialement composée également des missionnés du CGAAER n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur l'approche à arrêter concernant la qualification des moyens publics et des pratiques dommageables dans le secteur de l'agriculture. Ce sujet a conduit à la divergence entre les deux parties de la mission telle qu'elle est exposée dans le rapport.

Ce préalable étant rappelé, cette partie de l'annexe vise à identifier toutes les aides qui soit sont insuffisamment documentées pour s'assurer qu'elles ne financent aucune pratique dommageable, soit des instruments dont les contours peuvent faire l'objet d'une amélioration pour tendre vers des effets nuls voire positifs sur la biodiversité.

La mission a retenu le caractère perfectible des subventions adressées au secteur. Il s'agit donc d'identifier les moyens publics participant d'un écosystème qui est, comme présenté dans les parties précédentes, dommageable à la biodiversité dans son ensemble. En revanche, ce qu'a été capable de réaliser la mission, c'est d'identifier clairement les dispositifs qui ne sont pas dommageables à la biodiversité.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a passé en revue près de 32 Md€ de dépenses publiques de diverses natures en faveur du secteur agricole.

4.4.1. Au sein des aides découplées, 85 % des 5,7 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement pour s'assurer qu'elles ne financent aucune pratique dommageable à la biodiversité

Pour mener ce travail, la mission a eu accès aux données détaillées des paiements de la PAC issues du RICA, avec un détail par OTEX et zones géographiques pour l'année 2023.

Ces informations, en complément du recensement agricole, offrent une photographie de la quasi-intégralité des paiements par type d'aide de la PAC, et en particulier de celle du paiement de base.

Tableau 19 : Détail des aides découplées pour 2023 (en k€)

Bénéficiaire	Nombre d'exploitations	Paiement de base (k€)	Paiement Jeunes Agriculteurs (k€)	Paiement redistributif (k€)	Paiement Ecoregime (k€)
Eco-régime BIO	31 344	239 573	27 124	64 075	203 123
Eco-régime HVE	15 707	144 224	6 945	38 638	92 561
Niveau supérieur (voie des pratiques ou voie des IAE*)	188 027	2 425 480	84 323	502 174	1 361 401
TOTAL	286 050	3 079 282	129 051	668 472	1 750 866
TOTAL des aides découplées					5 627 670

* Infrastructures agro-écologiques (IAE)

Source : Agence de service et de paiements (ASP), traitements Le Service de la statistique et de la prospective (SSP).

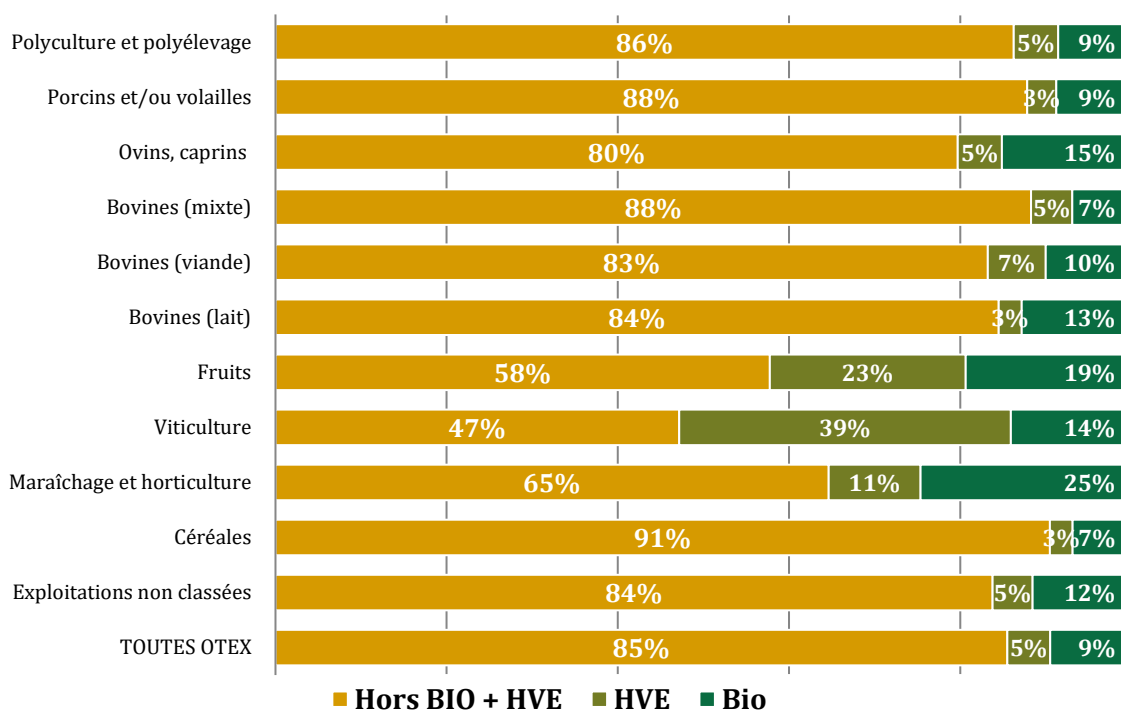
Annexe II

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

Concernant le HVE, comme évoqué précédemment, ce dernier label s'inscrit dans une démarche environnementale, avec des modifications récentes au dispositif qui n'ont pas pu être évaluées. Si l'ancien format a fait l'objet de critiques documentées, le nouveau est censé répondre à des exigences accrues au regard de la biodiversité. A ce titre, la mission a souhaité identifier les exploitations ayant obtenu ce label, ces dernières pouvant déjà faire l'objet de résultats plus favorables à la biodiversité que des exploitations sans aucun label. Il s'agira par la suite de mener l'évaluation des nouveaux critères et de leurs effets sur la biodiversité.

Au niveau des paiements, la répartition par OTEX donne une répartition légèrement différente de celle du recensement agricole présentée dans la première partie de cette annexe. La répartition des paiements est présentée dans le graphique ci-dessous :

Graphique 19 : Répartition du paiement de base de la PAC 2023, par OTEX et par labels Bio et HVE.



Source : ASP, retraitement SSP.

Il y a donc des écarts entre la réalité des pratiques recensées et les paiements réalisés par la PAC. Ainsi, les paiements de base concernent plus d'exploitations, toutes OTEX confondues, ne relevant ni du Bio ou du HVE, que le recensement agricole relève :

- ♦ en nombre d'exploitations, toutes OTEX, le Bio concerne 12,1 % des exploitations recensées et 9,5 % des paiements de base ;
- ♦ dans les fruits, il y a 34 % de la SAU qui est recensée comme Bio, mais le Bio ne représente que 19 % des paiements de base de PAC pour cette OTEX ;

Annexe II

- ♦ dans les exploitations de porcins et volailles, le recensement agricole relève 93 % des UGB ne relevant ni du Bio ou du HVE, alors qu'elles reçoivent 88 % des paiements de base au titre de la PAC en 2023.

Les écarts sont donc parfois substantiels, entre la réalité des pratiques sur le terrain et les versements effectifs de la PAC. Ce constat invite à nouveau à formuler une recommandation relative aux données disponibles.

Concernant les aides couplées relevant des éco-régimes, les éléments du tableau ci-dessous.

Tableau 20 : Répartition des instruments découplés, hors paiements de base, par labels Bio et HVE en 2023 (en M€)

Instruments	Montant annuel moyen	% Bio	% HVE	Autres	Montant Bio	Montant HVE	Montant Ni Bio ni HVE
Eco-régime	1 678,7	12 %	5 %	83 %	194,7	88,8	1 395,2
Paie ment redistributif	671,5	10 %	6 %	85 %	64,4	38,8	568,3
Paie ment jeunes agriculteurs	116,3	21 %	5 %	74 %	24,4	6,3	85,6
TOTAL	2 466,5	11 %	5 %	83 %	283,5	133,9	2 049,1

Source : ASP, retraitement SSP.

La mission constate que les instruments en faveur des jeunes agriculteurs présentent une surreprésentation des pratiques d'agriculture biologique par rapport non seulement aux autres instruments, mais aussi par rapport aux paiements de base. Cet élément est intéressant concernant la biodiversité et le renouvellement générationnel en cours dans la population d'agriculteurs en France.

Pour les aides découplées, la mission retient donc trois montants, qui amèneront à formuler des propositions dans la suite de cette annexe :

- ♦ **4,9 Md€** sont identifiées comme des financements devant faire l'objet d'approfondissements prioritaires car soutenant des modèles agricoles dommageables à la biodiversité (cf. partie 2 de cette annexe). Il s'agit principalement du paiement de base, à l'exclusion des bénéficiaires relevant du label Bio et HVE ;
- ♦ **285 M€** relèvent d'exploitations labellisées HVE, et dont le suivi est à poursuivre tant ce label a pu être décrié et ses récentes modifications doivent être évaluées afin de pouvoir définitivement classer son action sur la biodiversité ;
- ♦ **536 M€** sont retirés de l'analyse.

4.4.1.1. Au sein des paiements directs, l'éco-régime fait office de nouveauté aux ambitions environnementales

Paie ment direct aux exploitants agricoles, il est versé selon un engagement de leur part à mettre en place des pratiques agronomiques favorables au climat et à l'environnement. Ce paie ment découplé est versé annuellement sur tous les hectares admissibles de l'exploitation. Contrairement au paie ment vert de l'ancienne programmation, le montant de l'écorégime est indépendant du portefeuille de droits à paie ment de base (DPB).

Annexe II

Ce nouveau dispositif est aussi critiqué, en particulier concernant le calibrage de ses critères. A ce titre, la mission observe que les versements ASP de cet instrument concernent la quasi-intégralité des exploitations en 2023 (cf. Tableau 24) : 252 277 exploitations ont touché des versements au titre de ce dispositif, sur les 286 050 recensées par l'ASP, organisme verseur des moyens de la PAC.

Au regard des résultats en matière de biodiversité observés et décrits dans la partie précédente de la présente annexe, la mission s'interroge sur l'efficacité de ces mesures, qui nécessiteront une évaluation à court terme.

Tableau 21 : Exploitations bénéficiaires et masses financières pour l'éco-régime 2023

Voies	Niveaux	Bonus	Nombre d'exploitations	Montant (€)
Voie des pratiques	Niveau de base	Avec bonus haies	496	2 157 000
		Sans bonus haies	14 103	63 745 000
		Ensemble	14 599	65 902 000
	Niveau supérieur	Avec bonus haies	5 334	34 732 000
		Sans bonus haies	173 896	1 289 142 000
		Ensemble	179 230	1 323 874 000
	Ensemble		193 829	1 389 776 000
Voie des IAE	Niveau de base		2 367	9 653 000
	Niveau supérieur		7 310	34 839 000
	Ensemble		9 677	44 492 000
Voie certification	Standard	Avec bonus haies	3	27 000
		Sans bonus haies	124	816 000
		Ensemble	127	843 000
	Haute valeur environnementale	Avec bonus haies	371	2 219 000
		Sans bonus haies	14 035	90 637 000
		Ensemble	14 406	92 856 000
	Agriculture biologique	Avec bonus haies	1 560	9 488 000
		Sans bonus haies	27 696	194 474 000
		Ensemble	29 256	203 963 000
	Ensemble		43 789	297 662 000
Information incomplète (voie, niveau ou bonus haie)			4 982	21 505 000
Total			252 277	1 753 436 000

Source : ASP, calculs SSP, extraction des paiements du 19/10/2024 (France métropolitaine)

4.4.2. Concernant les aides couplées, 69 % du 1,0 Md€ dépensés chaque année nécessitent un approfondissement prioritaire

Pour les aides couplées, une analyse par les chiffres de versement de la PAC par l'ASP a été menée, et retranscrite dans le tableau 22.

Annexe II

Tableau 22 : Répartition des instruments d'aides couplées, par instrument et par labels Bio (ou identifiés comme non dommageable) et HVE en 2023

Instruments	Montants annuels (M€)	% non dommageable dont Bio	% HVE	Autres
Aides végétales	231,0			
Blé dur	6,1	3 %	14 %	83 %
Chanvre	1,6	100 %	0 %	0 %
Houblon	0,3	15 %	6 %	80 %
Pommes de terre féculières	1,9	0 %	2 %	98 %
Semences de graminées	0,4	1 %	6 %	92 %
Maraichage	9,9	69 %	1 %	30 %
Transformation des cerises Bigarreau	0,5	2 %	42 %	56 %
Transformation des pêches Pavie	0,1	13 %	61 %	26 %
Transformation des poires Williams	0,4	3 %	66 %	30 %
Transformation des prunes d'Ente	10,6	15 %	12 %	73 %
Transformation des tomates	2,6	16 %	18 %	66 %
Légumineuses à graines et aux légumineuses fourragères déshydratées ou destinées à la production de semences	91,7	100 %	0 %	0 %
Légumineuses fourragères	103,0	100 %	0 %	0 %
Riz	1,9	14 %	20 %	66 %
Aides animales	776,3			
Aide ovine	100,9	11 %	7 %	83 %
Aide caprine	12,1	13 %	5 %	82 %
Aide bovine	653,4	7 %	6 %	87 %
Aide couplée bovine - Corse	1,9	11 %	1 %	88 %
Aide aux veaux	4,0	17 %	11 %	72 %
Aide aux petits ruminants - Corse	4,1	4 %	2 %	94 %

Source : ASP, retraitement SSP.

Pour les aides couplées, la mission retient trois montants pour chacune des lignes concernées :

- ◆ **691 M€ sont identifiées comme des financements devant faire l'objet d'approfondissement prioritaire car soutenant des modèles agricoles dommageables à la biodiversité (cf. partie 2 de cette annexe) ;**
- ◆ **50 M€ relèvent d'exploitations labellisées HVE ;**
- ◆ **265 M€ sont retirés de l'analyse, car relevant de l'agriculture biologique ou ayant fait l'objet d'analyse dédiée.**

Une analyse par instrument fait ressortir les éléments suivants, qui nécessitent une actualisation :

- ◆ pour le blé dur, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité (abordé par le rapport Sainteny de 2012, et le rapport du Gouvernement de mars 2024) ;
- ◆ pour le chanvre, il s'agit d'une culture économe en intrants, non dommageable tant la plante est en elle-même un réservoir potentiellement important de biodiversité ;
- ◆ pour le houblon, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ pour la pomme de terre féculière, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;

Annexe II

- ◆ pour les semences de graminées, outre l'enjeu de souveraineté, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ pour le maraîchage, il s'agit d'une aide au petit maraîchage (soit les exploitations de moins de 3 ha) dont le dimensionnement et le recours est au moins à 69 % pour de l'agriculture biologique, en fait un instrument peu utilisé pour des pratiques dommageables ;
- ◆ pour les fruits et légumes transformés, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ pour les légumineuses, l'instrument est traité dans le rapport Sainteny ainsi que dans le rapport du Gouvernement de mars 2024 en lien avec des enjeux de souveraineté. Il s'agit de pratiques économes en azote et dont l'impact est considéré comme positif dans l'évaluation environnementale *ex ante* du PSN. Il nécessite donc une étude approfondie pour quantifier la réalité des effets de ces pratiques sur la biodiversité car il est encore faiblement approprié par les agriculteurs biologiques (à 21 %) ;
- ◆ pour le riz, abordé également dans le rapport Sainteny et le rapport du Gouvernement de mars 2024, au regard de son évaluation environnementale *ex ante*, la pratique serait cotée comme défavorable à la biodiversité ;
- ◆ sur les aides couplées animales, outre les remarques du rapport Sainteny précédemment cité, les nouveaux critères qui définissent l'aide, définis à l'UGB, nécessitent d'être améliorés au regard de seuils fixés à 1,4 UGB (alors que ce seuil est le palier à l'élevage intensif Colson et Chatellier (1994), INRA) et 120 UGB (soit 80 vaches, v/s PAC précédente ou plafond était fixé à 139 vaches – en 2019, dans la PAC précédente, près de 220 000 vaches relevaient de la tranche 80 – 139 vaches). Par ailleurs, comme souligné dans l'évaluation environnementale *ex ante* du PSN une diminution du cheptel national sans action sur la consommation domestique n'aurait comme conséquence que la délocalisation d'une partie de la production avec un effet défavorable sur l'impact carbone, et potentiellement aggravé en cas de changement d'affectation des terres. La décapitalisation du cheptel a également un impact déjà évoqué sur la difficulté à maintenir les prairies permanentes. L'étude nécessaire pour clarifier toute modification de cet instrument est donc à mettre en perspective de dommages à la biodiversité qui pourraient être importés de l'étranger et du maintien des prairies permanentes en France.

4.4.3. Concernant les interventions sectorielles, 34 % des 270 M€ concernés, soit 11 instruments sur les 19 au total, nécessitent un approfondissement

Concernant les instruments en faveur de l'apiculture, ils sont *a priori* favorables à la biodiversité, tant ils concernent des aides au développement des abeilles.

Pour les fruits et légumes, le seuil d'intervention à caractère environnemental a été porté de 5 à 15 %. L'évaluation environnementale *ex ante* du PSN cite plusieurs exemples de stratégies de valorisation économique à externalités positives telles que la certification verger écoresponsable ou encore la garantie sans résidu de pesticides auxquelles la filière a recours. Estimées neutres à positives dans l'évaluation environnementale.

Pour l'olive et l'huile d'olive, elles sont estimées neutres à positives dans l'évaluation environnementale, et nécessitent un approfondissement concernant les seuls effets sur la biodiversité.

Annexe II

Pour la viti-viniculture, l'introduction d'un seuil minimal d'intervention à caractère environnemental est de 5 %. L'intervention en faveur de la restructuration du vignoble est associée à un objectif d'adaptation au changement climatique. L'aide à la distillation des sous-produits est favorable à l'environnement. Les instruments sont estimés neutres à positifs dans l'évaluation environnementale, et à approfondir concernant les enjeux de biodiversité.

Pour la viande bovine, et notamment le veau label rouge, il s'agit d'une filière particulièrement intensive en main d'œuvre et qui s'inscrit dans un objectif social et économique de maintien d'un savoir-faire sur le territoire ainsi que de la production de viande de qualité. Les aspects enjeux de biodiversité ne sont pas traités et nécessitent un approfondissement d'instruments *a priori* peu favorables à la biodiversité.

Pour les protéines végétales, l'instrument est *a priori* favorable.

Pour le riz, en cohérence avec la cotation aide couplée, l'instrument est *a priori* dommageable.

Les aides au secteur cunicole nécessitent un approfondissement pour évaluer la réalité de la pratique et de ses effets sur la biodiversité.

On ne dispose pas de données permettant d'identifier les bénéficiaires des interventions sectorielles, qui ne sont d'ailleurs pas toujours destinées aux exploitations agricoles.

Ces éléments qualitatifs sont à analyser à la lumière des données disponibles sur les secteurs, à savoir la nature des paiements effectués par l'ASP par instrument et label, ainsi que par les études spécifiquement menées sur certains dispositifs.

Ainsi, instrument par instrument, si une filière spécifique et identifiable est ciblée, alors un croisement est effectué avec le tableau construit par le SSP sur la part des exploitations aux pratiques vertueuses (cf. partie 1).

4.4.4. La gestion des risques et l'assurance récolte sont à date des outils non discriminants des pratiques agricoles

Aujourd'hui, le soutien public à la gestion des aléas de production se fait de façon indifférenciée aux pratiques mises en œuvre par les exploitations concernées. Dans l'objectif de maximiser le soutien et les orientations des exploitations vers des pratiques plus favorables à la biodiversité, il pourrait être mis en œuvre une liste de pratiques soutenues par cet instrument.

Néanmoins, les conséquences économiques et sociales seraient lourdes pour les exploitations évincées du dispositif. Dans les faits, cet instrument soutient aujourd'hui des exploitations qui ont recours à des pratiques dommageables pour la biodiversité tout autant que celles ayant des pratiques favorables.

4.4.5. Les dépenses fiscales non éco-conditionnées qui nécessitent un approfondissement relèvent en grande partie des soutiens aux carburants

Pour les dépenses fiscales, les montants les plus importants concernent les aides au carburant, qui ne sont pas conditionnées.

Pour les dépenses fiscales relevant de l'impôt sur le revenu, il s'agit principalement de dépenses fiscales dont les contours ne sont pas suffisamment précis pour s'assurer qu'elles ne soutiennent pas de manière indirecte des pratiques dommageables à la biodiversité. C'est le cas des dépenses suivantes :

- ◆ l'abattement sur les bénéfices réalisés par les jeunes agriculteurs ;
- ◆ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active du glyphosate ;

Annexe II

- ◆ le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles disposant d'une certification d'exploitation à haute valeur environnementale ;
- ◆ le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement ;
- ◆ la déduction fiscale pour valorisation du cheptel.

Tableau 23 : Récapitulatif des dépenses fiscales selon les labels, 2024.

Dépenses fiscales	Montant	Non domm.	A approfondir	A approfondir en priorité
Énergies (P 149)	1 139,0	121,1	53,7	964,3
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés (P 149)	883,0	695,3	21,7	166,0
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (P 113, P 123 et P 149)	123,0	13,6	5,7	103,7
Mutations (ventes et transmissions, P 149)	2,0	2,0	0,0	0,0
Intrants agricoles (P 149)	2,0	2,0	0,0	0,0
Soutien aux ventes des produits de l'élevage (P 149)	3,0	0,0	0,0	3,0
TOTAL	2 152,0	834,0	81,0	1 237,1

Source : Mission, ASP, retraitement SSP.

Il s'agit donc de 14 dépenses fiscales sur les 31 identifiées qui nécessitent d'être révisées pour s'assurer d'une dommageabilité nulle.

4.4.6. Les dépenses sociales importantes dans le secteur de l'agriculture ne font l'objet d'aucune éco-conditionnalité

Les allègements de charges sociales spécifiques à l'agriculture sont à répartir entre secteurs au prorata des bénéficiaires.

Le financement des régimes de retraite est hors champ de la mission.

4.4.7. Concernant les aides du 2^{ème} pilier, plus de 80 % des instruments soutiennent des pratiques qui ne sont pas dommageables à la biodiversité et près de 25 % des montants des aides du FEADER nécessitent un approfondissement

Les aides du FEADER sont pour l'essentiel les aides à l'installation, aux investissements et à la gestion des risques, cette dernière ayant été traitée plus haut. Les aides à l'installation et aux investissements sont octroyées par les Régions qui ont chacune leurs propres critères de sélection des dossiers que la mission n'a pas été en capacité d'analyser. De manière générale les préoccupations environnementales font partie des critères.

Tableau 24 : Répartition par labels des instruments de la programmation annuelle moyenne du FEADER

Instruments	TOTAL	Non domm.	A approfondir	A approfondir en priorité
Indemnité de compensation des handicaps naturels (ICHN)*	716,8	716,8	0,0	0,0
Aides à l'agriculture biologique*	196,6	196,6	0,0	0,0
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC)*	196,9	196,9	0,0	0,0

Annexe II

Instruments	TOTAL	Non domm.	A approfondir	A approfondir en priorité
Aménagements ruraux et investissements*	260,0	61,1	0,0	198,9
Aides diverses*	398,9	187,4	11,7	199,8
TOTAL FEADER	1 769,2	1 358,7	11,7	398,7

Source : ASP, retraitement SSP.

Sur les 94 instruments que comprend le FEADER, 77 instruments soit plus de 80 %, ne financent pas de pratiques dommageables.

4.4.8. Synthèse

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

Dans une approche visant à améliorer ce qui pouvait l'être au regard d'enjeux liés à la biodiversité, la mission a identifié 8,3 Md€ devant faire l'objet d'études approfondies pour limiter et arrêter les pratiques dommageables à la biodiversité.

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

Tableau 25 : Récapitulatif

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

Source : Mission.

5. Des pistes de réformes à inscrire dans le cadre économique et social contraint de l'agriculture

En préalable, la mission souhaite insister sur la nécessité de maintenir les financements de la politique agricole commune a minima à leur niveau actuel, en révisant le budget qui lui est affecté pour tenir compte de l'inflation. Ce soutien est en effet indispensable pour que cette politique puisse être en mesure à la fois d'assurer l'adaptation de l'agriculture européenne aux impacts du dérèglement climatique et de contribuer davantage à la sauvegarde de la biodiversité, qui reste le principal allié de la productivité agricole de long terme (sol, pollinisation).

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

Pour rappel, les préoccupations relatives à l'environnement et à la biodiversité en particulier sont aussi portées à travers des outils nationaux, notamment dans le cadre de la planification écologique. Il convient que la politique agricole de la France intègre pleinement la planification écologique afin que l'ensemble des enjeux – notamment celui du renouvellement des générations – soient portés au juste niveau. Afin d'assurer une cohérence entre les dispositifs européens et nationaux, il convient naturellement de vérifier que leurs objectifs n'entrent pas en conflit et que les instruments nationaux ne se bornent pas à compenser les effets négatifs de dispositifs européens insuffisamment conditionnés sur l'aspect biodiversité.

5.1. La politique agricole commune peut faire l'objet d'adaptations permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles dans le cadre du PSN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dans le même pas de temps, les surplus disponibles liés à l'arrêt des conversions à l'agriculture biologique¹⁶⁵ pourraient être utilisés pour renforcer les actions les plus bénéfiques à la biodiversité, et en particulier aux exploitations en polyculture élevage dont les pratiques diversifiées sont particulièrement favorables à la sobriété en intrants (meilleure autonomie en azote) et la qualité des sols (prairies), via un bonus « autonomie fourragère ».

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

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

Des simulations réalisées par le Commissariat général au développement durable (CGDD) à partir des données 2023 montrent que ces propositions pourraient être financées en réduisant la rémunération (en €/ha) du niveau de base qui ne concernait en 2023 que 6 % des exploitations bénéficiant de l'éco-régime, a priori les moins engagées dans la transition.

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

Les évolutions de la conditionnalité ont abouti à en faire un levier vers des pratiques moins dommageables à la biodiversité ainsi que de façon plus large à l'environnement et au bien-être animal. Néanmoins, les ajustements survenus en début de programmation ont donné la possibilité aux États membres de déroger à un certain nombre de règles, entraînant un recul environnemental et une aggravation des distorsions de concurrence entre les États membres qui choisissent de solliciter ces dérogations et les autres. L'insuffisance de la conditionnalité, bien qu'elle ait été renforcée (mais dans une moindre mesure qu'initialement prévu suite aux assouplissements introduits au niveau UE au printemps 2024 – voir *supra*), est souvent mise en avant également. Une plus grande sélectivité de l'accès au niveau 2 de l'éco-régime est une piste qui mérite aussi d'être explorée.

¹⁶⁵ 90 millions en 2023

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

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

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

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

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

La mission recommande d'étudier une dotation plus importante des MAEC¹⁶⁶, qui compensent la perte ou le manque à gagner résultant de la mise en œuvre d'une pratique (obligation de moyens). De nouvelles MAEC peuvent également être envisagées pour couvrir des enjeux insuffisamment pris en compte (en faveur de pollinisateurs ou de la qualité de l'eau).

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

¹⁶⁶ pour rappel : la couverture optimale du territoire en MAEC de niveau supérieur serait de 30% pour inverser la tendance au déclin des populations d'oiseaux dans les terres agricoles, alors que la couverture française est de 10% toutes MAEC confondues – voir 2.4.2

Enfin, l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil pourrait certainement elle aussi être renforcée compte tenu des enjeux signalés en termes d'accompagnement pour le passage à l'échelle dans la mise en œuvre des transitions. Le rôle et le positionnement des chambres d'agriculture, établissements publics financés en partie par l'impôt, ainsi que ceux des entreprises de l'aval, mériteraient, en matière de conseil stratégique ou global, d'être interrogés et, au besoin, renforcés. À ce propos, la mission note qu'un récent rapport de la Cour des comptes¹⁶⁷ recommande de cibler davantage les aides du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) sur les innovations ayant un pouvoir de transformation, le conseil stratégique et la formation continue, recommandation qui lui paraît particulièrement pertinente dans ce contexte. En tout état de cause, le bilan du contrat d'objectif et de performance du réseau des chambres d'agriculture sur la dernière mandature sera un point d'appui intéressant.

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

Pour dégager de nouveaux moyens sur le second pilier, une révision du taux de transfert de l'enveloppe de FEAGA vers l'enveloppe de FEADER peut être envisagée. La France, avec un taux de transfert de 7,53%, peut encore mobiliser de façon plus importante les moyens du FEAGA. Pour rappel, certains états membres ont retenu un taux de transfert plus élevé, par exemple l'Allemagne (12%) ou les Pays-Bas (21%). A titre indicatif, la mission a calculé qu'un taux autour de 13 % permettrait de doubler l'enveloppe consacrée aux mesures de l'article 70 (MAEC/Bio). Si une modification de ce taux représente des arbitrages difficiles dans le contexte du secteur agricole actuel, la mission suggère d'aller vers un taux situé entre 10 % et 15 %. Toutefois, toute modification de ce taux représente des arbitrages difficiles dans le contexte actuel du secteur agricole et nécessitera un dialogue préalable avec le ministère des Finances et les Régions pour définir les capacités de co-financement nationaux.

Alors que dans les cinq ans qui viennent la moitié des 400 000 chefs d'exploitation sont susceptibles de faire valoir leurs droits à la retraite, le mouvement de renouvellement des générations qui va s'opérer peut constituer un levier particulièrement fort de transition, qu'il importe de mobiliser. Une réflexion pourrait être menée pour faire du second pilier un vrai levier de la transition agroécologique, en instaurant une conditionnalité sur les aides non surfaciques et en exerçant une sélection plus orientée des projets, sur la base de critères définis au niveau national. Au sein du second pilier, il pourrait être pertinent de réorienter certains dispositifs vers la transition écologique. De ce point de vue, la mission suggère que soit conduite une évaluation *ex-post* de la mise en œuvre par les Conseils régionaux, dans le cadre de la programmation actuelle, des aides non surfaciques (typologie des projets aidés, impacts sur l'environnement et le climat, impacts sur le territoire, sur l'emploi, ...). Elle préconise également de questionner l'efficacité des aides au développement rural et des programmes LEADER¹⁶⁸. Ces analyses seraient à mener suffisamment tôt avant la fin de la programmation afin de disposer d'éléments pour la construction du prochain PSN.

¹⁶⁷ Cour des comptes : *L'innovation en matière agricole : une contribution essentielle à la transition agroécologique* – Février 2025

¹⁶⁸ Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, programme européen de développement rural qui vise à soutenir le développement des territoires ruraux.

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

Il semble nécessaire d'accroître les aides à des pratiques agricoles moins impactantes dans les zones disposant encore de la biodiversité la plus riche - les aires protégées - et où les enjeux de santé publique sont les plus forts (aires de captage pour l'eau potable, agriculture en proximité des habitations). Un bilan dressé par le MASA¹⁶⁹ montre que seules 4 % des surfaces en aires d'alimentation de captage sont couvertes par une MAEC / aide à la conversion à l'agriculture biologique contre 9 % de la SAU hexagonale. Le ciblage des zones à enjeux, censé être le point d'entrée du déploiement des mesures, n'atteint donc pas son objectif.

Il apparaît en effet nécessaire à la mission d'étudier la possibilité de compenser/indemniser les exploitations exposées à des désavantages spécifiques résultant de certaines exigences environnementales obligatoires. L'article 72 du règlement PSN prévoit la possibilité d'indemniser des exploitations soumises à des réglementations environnementales découlant des directives cadre sur l'eau, espèces ou habitats. Cet article n'a pas été activé dans le PSN français jusqu'ici mais pourrait l'être. Cette mesure était déjà prévue dans les PDRR (plans de développement ruraux régionaux) de la précédente programmation dans 2 régions pour les zones Natura 2000. Cette extension pourrait également être envisagée pour les zones en situation critique pour la qualité de l'eau (zones soumises à contraintes environnementales ZSCE notamment).

De même, les efforts mis en place pour la préservation des infrastructures agro-écologiques (IAE)¹⁷⁰ mérite d'être poursuivie. La préservation des haies a été intégrée dans la BCAE8, et demeure même la seule obligation suite à son assouplissement. En sus, les agriculteurs peuvent bénéficier, dans le cadre de l'éco-régime, d'un bonus haies de 20 euros/ha ou s'ils dépassent 7 % ou 10 % de SAU en IAE et jachères d'une rémunération supplémentaire. Enfin, de façon alternative, ils peuvent également être rémunérés dans le cadre du 2ème pilier pour l'entretien durable des IAE (MAEC 70.14 = 0,8 euros/an/ml sur 5 ans). Pourtant le dispositif est jugé trop complexe et fait l'objet de nombreuses critiques. Il apparaît à cette mission que les haies et plus largement les infrastructures agro-écologiques sont un des éléments essentiels de la préservation et de la restauration de la biodiversité et que leur intégration dans la conditionnalité doit être préservée, et les aides financières pour leur maintien et leur développement être poursuivies.

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

¹⁶⁹

https://professionnels.ofb.fr/sites/default/files/pdf/jet/Jet%202024%20CDR%20Captages_pr%C3%A9sentation%20MASAF_MAEC-AAC.pdf

¹⁷⁰ Haies, Alignement d'arbres, Arbres isolés, Boquets, Mares, Fossés non maçonnés, Bordures non productives, Jachères, Jachère mellifères, Murs traditionnels

ANNEXE III

Forêts

SOMMAIRE

1. LA FORÊT, QUI ABRITE UNE BIODIVERSITÉ RICHE ET PROPRE À CHAQUE TERRITOIRE, EST SOUMISE À TOUTES LES PRESSIONS, EN PARTICULIER AU RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE	3
1.1. La biodiversité des milieux forestiers français est riche, notamment en outre-mer	3
1.2. La biodiversité des forêts subit toutes les pressions ainsi que les usages propres à la gestion forestière	8
1.3. Le changement climatique est la principale menace pour la biodiversité de la forêt française.....	12
2. LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DE LA FORÊT SONT RÉPARTIES ENTRE DE NOMBREUX PROGRAMMES DU BUDGET DE L'ETAT, DE QUELQUES FONDS EUROPÉENS ET RÉGIONAUX.....	14
2.1. La forêt bénéficie de quelques fonds européens, dans le cadre plus large du soutien à l'agriculture.....	14
2.2. Les dépenses budgétaires relèvent de différentes missions ministérielles, sans articulation claire entre elles	17
2.3. Les dépenses fiscales relèvent d'un seul programme, en lien avec des activités agricoles.....	21
2.4. Les financements des collectivités locales identifiés concernent essentiellement les contributions des régions aux financements européens	24
2.5. Une unique taxe affectée, à destination de la promotion et de la recherche dans le secteur du bois.....	25
2.6. Des financements par des organismes publics tiers pour faciliter les investissements dans le secteur.....	25
2.7. Un financement interprofessionnel à vocation promotionnelle	25
2.8. Un panorama mixte, aux montants limités.....	26
3. SI LES FINANCEMENTS DE LA FORÊT VISENT À RÉPONDRE AUX PRESSIONS SUBIES QU'ELLE SUBIT, PRINCIPALEMENT LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, ILS PEUVENT FINANCER DES PRATIQUES DOMMAGEABLES.....	27

4. LES PISTES DE RÉFORMES POUR AMÉLIORER LA BIODIVERSITÉ EN FORÊT RELÈVENT AVANT TOUT DES MÉTHODES DE GESTION FORESTIÈRES, PUBLIQUE ET PRIVÉE, PLUS QUE DE DISPOSITIFS FINANÇANT DES PRATIQUES DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ.....	29
4.1. La gestion durable est censée être obligatoire à la fois pour la forêt publique et la forêt privée, avec prise en compte des enjeux de préservation de la biodiversité aux sens large (toute la biodiversité) et restreint (la biodiversité propre aux forêts)	29
4.2. Au regard des faibles moyens concernés et de l'éclatement de la politique publique, les pistes de réflexion invitent à mieux identifier les structures en charge de la forêt pour mieux mobiliser son potentiel favorable à la biodiversité ...	31

1. La forêt, qui abrite une biodiversité riche et propre à chaque territoire, est soumise à toutes les pressions, en particulier au réchauffement climatique

1.1. La biodiversité des milieux forestiers français est riche, notamment en outre-mer

La forêt est un milieu terrestre caractérisé par l'existence d'un couvert arboré (cf. encadré 1), abritant le vivant dans une multitude de strates, chacune associée à un microclimat, une faune et une flore spécifiques, reliées par un ensemble de chaînes alimentaires intriquées.

L'écosystème forestier est un lieu de vie et de refuge pour de nombreuses espèces dont les relations sont en constante reconfiguration¹ :

- ◆ les arbres constituent la clé de voûte du milieu forestier : ils transforment l'énergie solaire en matière organique, offrent un abri à la faune et maintiennent le sol avec leurs racines ;
- ◆ la faune et la flore du sol décomposent et recyclent la matière organique et minérale dans des strates multiples de litière et d'humus, grâce aux populations d'insectes, de champignons et d'organismes microbiens qui la composent ;
- ◆ la faune résidente ou de passage, composée de mammifères, d'oiseaux, de reptiles, de batraciens et d'insectes divers, interagit avec l'ensemble des composantes du milieu.

Support reconnu de l'écosystème des forêts, le sol forestier se constitue à partir de la matière organique biodégradable et décomposée (bois et feuilles mortes) par les nombreux organismes qui en ont fait leur habitat. La fertilité des sols forestiers, partiellement liée à cette fonction de décomposition, est un facteur essentiel de la régénération et de la productivité des forêts.

Encadré 1 : Définition d'une forêt

L'organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)² définit comme forêt toute formation recouvrant au moins 10 % d'une surface d'au moins un demi-hectare (5 000 m²), dont la largeur minimale est de vingt mètres, composée d'arbres capables d'atteindre une hauteur de cinq mètres à maturité et de végétaux non cultivés, et dont l'utilisation n'est ni agricole ni urbaine.

Cette définition est largement reprise en France et dans le monde. L'INSEE³ précise que « *lorsqu'il s'agit de jeunes peuplements dont le couvert est inférieur à 10 %, ils doivent comporter au moins 500 tiges par hectare ou, dans le cas de plantations à grand espacement, 300 plants par hectare* ». Les peuplements de taille comprise entre 500 m² et 5 000 m² sont définis comme des bosquets et forment avec les haies boisées et les arbres épars des « surfaces boisées hors forêt ». Les peupleraies sont comptabilisées à part en raison de modes de culture plus proches de la production agricole que de la sylviculture, eu égard à la vitesse de pousse rapide.

L'institut national de l'information géographique et forestière (IGN) est chargé de réaliser un inventaire forestier annuel permettant notamment de suivre l'évolution des surfaces forestières, du stock de bois et de la diversité des essences.

¹ Observatoire national de la biodiversité, mars 2024, « La biodiversité des forêts françaises ».

² FAO, 2000, « évaluation des ressources forestières mondiales ».

³ INSEE, 2024, « définition d'une surface boisée » sur la base du service de la statistique et de la protection du ministère chargé de l'agriculture

Le code forestier retient une définition des forêts plus large, qui n'est pas fondée sur les caractéristiques physiques du milieu (article L 111-2) : « *Sont considérés comme des bois et forêts [...] les plantations d'essences forestières et les reboisements ainsi que les terrains à boiser du fait d'une obligation légale ou conventionnelle.* ».

Source : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), 2000 ; INSEE, 2024 ; institut national de l'information géographique et forestière (IGN), 2024, code forestier.

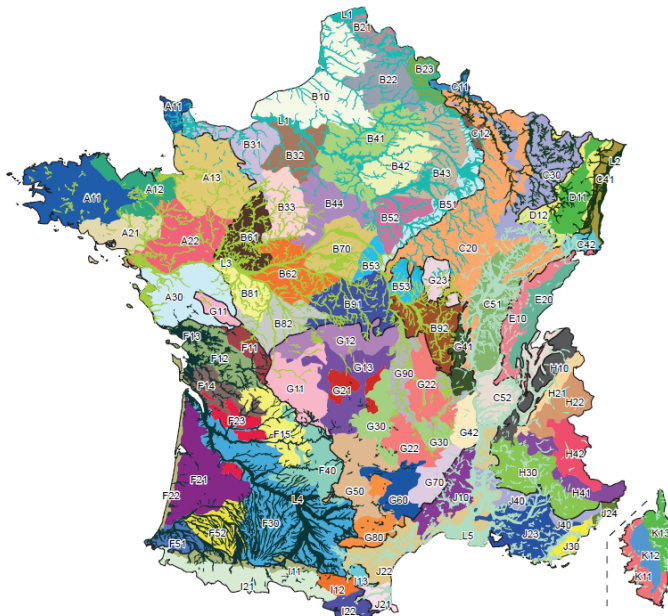
La mission retiendra la définition de la forêt inscrite dans le code forestier.

En France, en 2024, la forêt couvre 32 % du territoire hexagonal et de la Corse (17,5 millions d'hectares⁴). C'est le deuxième type d'occupation du sol le plus important après l'agriculture. Après plusieurs siècles de déforestation, la surface forestière a été en croissance depuis le milieu du XIX^{ème} siècle, avec une accélération depuis 1945, principalement liée au boisement d'anciennes terres agricoles abandonnées dans un contexte de révolution agricole et d'exode rural, essentiellement dans des zones agricoles difficiles à exploiter.

Les taux de boisement sont répartis de façon inégale : quatre départements ont un taux de boisement inférieur à 10 % et sept en ont un supérieur à 60 %. L'extension forestière en cours se produit principalement en Bretagne et dans la zone méditerranéenne. Elle se remarque également dans des départements de la pointe nord. L'essentiel des boisements dans le sud-est concerne des terres délaissées par le pastoralisme et l'agriculture. Dans les régions traditionnellement forestières, comme le nord-est et le massif landais, la progression est moindre. Ce constat est également valable en région parisienne du fait de la pression urbaine.

Cette répartition des boisements est analysée par une cartographie spécifique en sylvoécocorégion (SER) (cf. figure). Une SER correspond à une zone géographique à l'intérieur de laquelle les valeurs prises par la production forestière ou la répartition des habitats forestiers est remarquable. Il existe 86 SER en France métropolitaine, plus 5 SER d'alluvions récentes.

Figure 1 : Répartition des SER en France, 2011.

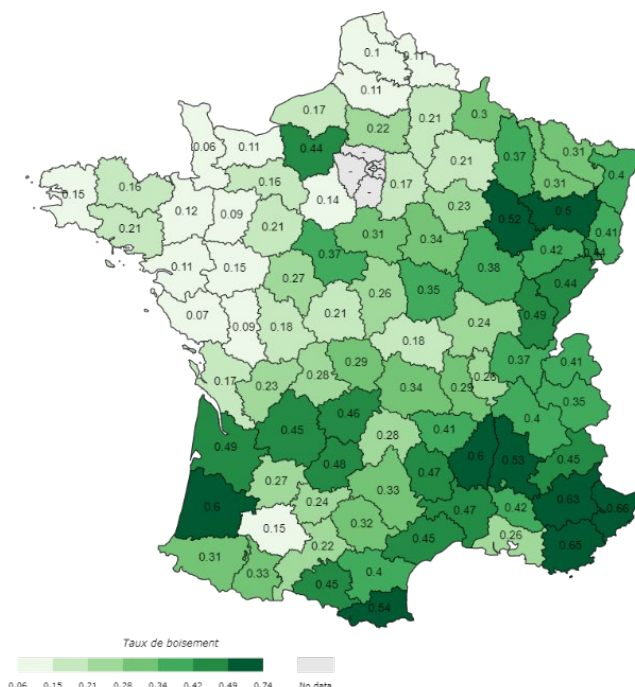


Source : Inventaire forestier national.

⁴ IGN, 2024, mémento de l'inventaire forestier national.

Le grand ouest est davantage à dominante agricole. On trouve de grandes forêts de production dans l'est et les Landes, des forêts de déprise agricole dans le massif central et le sud, une forêt qui s'installe dans les zones difficilement accessibles (montagnes en particulier).

Figure 2 : : Taux de boisement par département en 2022



Source : IGN, 2022, Inventaire forestier national.

Les forêts françaises - hors outre-mer - sont très largement marquées par l'influence humaine : il subsiste très peu de forêts dites « subnaturelles » en France, à savoir qui n'ont pas été exploitées depuis plusieurs décennies voire siècles ; seulement dans des zones résiduelles difficiles d'accès. Les forêts dites « anciennes »⁵ ne couvrent que 40 % des forêts.

Concernant l'outre-mer, avec plus de 8 M d'ha, soit 96 % de son territoire, la Guyane représente plus de 97 % de ces forêts. Les forêts sont également présentes dans les quatre autres départements et régions d'Outre-Mer (DROM). Le taux de boisement, compris entre 39 à 97 % selon les territoires, y est en effet toujours supérieur à celui de l'Hexagone (31 %).

Les forêts d'Outre-mer sont majoritairement tropicales, se développant sous un climat chaud et relativement humide tout au long de l'année. Elles se subdivisent en trois grands types⁶ :

- ◆ **les forêts tropicales sèches** (sclérophylles) sont adaptées au manque d'eau. Elles sont présentes à Mayotte et La Réunion, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ;
- ◆ **les forêts tropicales humides**, en Guyane et aux Antilles, sont « sempervirentes », c'est-à-dire qu'elles sont toujours vertes ;
- ◆ **les mangroves**, forêts tropicales humides, se développant sur un sol engorgé en permanence d'eau saumâtre, sont présentes dans pratiquement toutes les collectivités d'Outre-mer de la zone intertropicale, à l'exception de La Réunion. Des forêts marécageuses leur succèdent en arrière-mangroves.

⁵ Forêt ancienne : forêt qui n'a pas été soumise à un défrichement depuis la première moitié du XIX^{ème} siècle

⁶ La biodiversité des forêts françaises, OFB, mars 2024.

Le territoire ultramarin comporte également des forêts boréales sous un climat froid adouci par l'influence océanique, situées sur l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon.

Encadré 2 : L'inventaire forestier

Placé sous la tutelle des ministres chargés du développement durable et de l'agriculture, l'enquête statistique d'inventaire forestier national (IFN) est une des missions confiées par l'Etat à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). Ce dernier est en effet chargé de l'inventaire permanent des ressources forestières nationales (périmètre métropolitain), indépendamment de toute question de propriété (article R. L.151.1 et L.151.1 du code forestier).

Les données collectées par l'inventaire forestier national sur un échantillon représentatif de la forêt française permettent de connaître l'état et l'évolution dans le temps de la forêt française en surface, en volume de bois, en carbone, en composition, en indicateurs de biodiversité. Elles permettent également d'apprécier les potentialités forestières grâce à la collecte de nombreuses données écologiques (flore, sols, topographie, habitats, etc.). Ces informations sont utilisées pour la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques relatives à la forêt, à l'écologie, à l'énergie, à l'aménagement du territoire, au changement climatique.

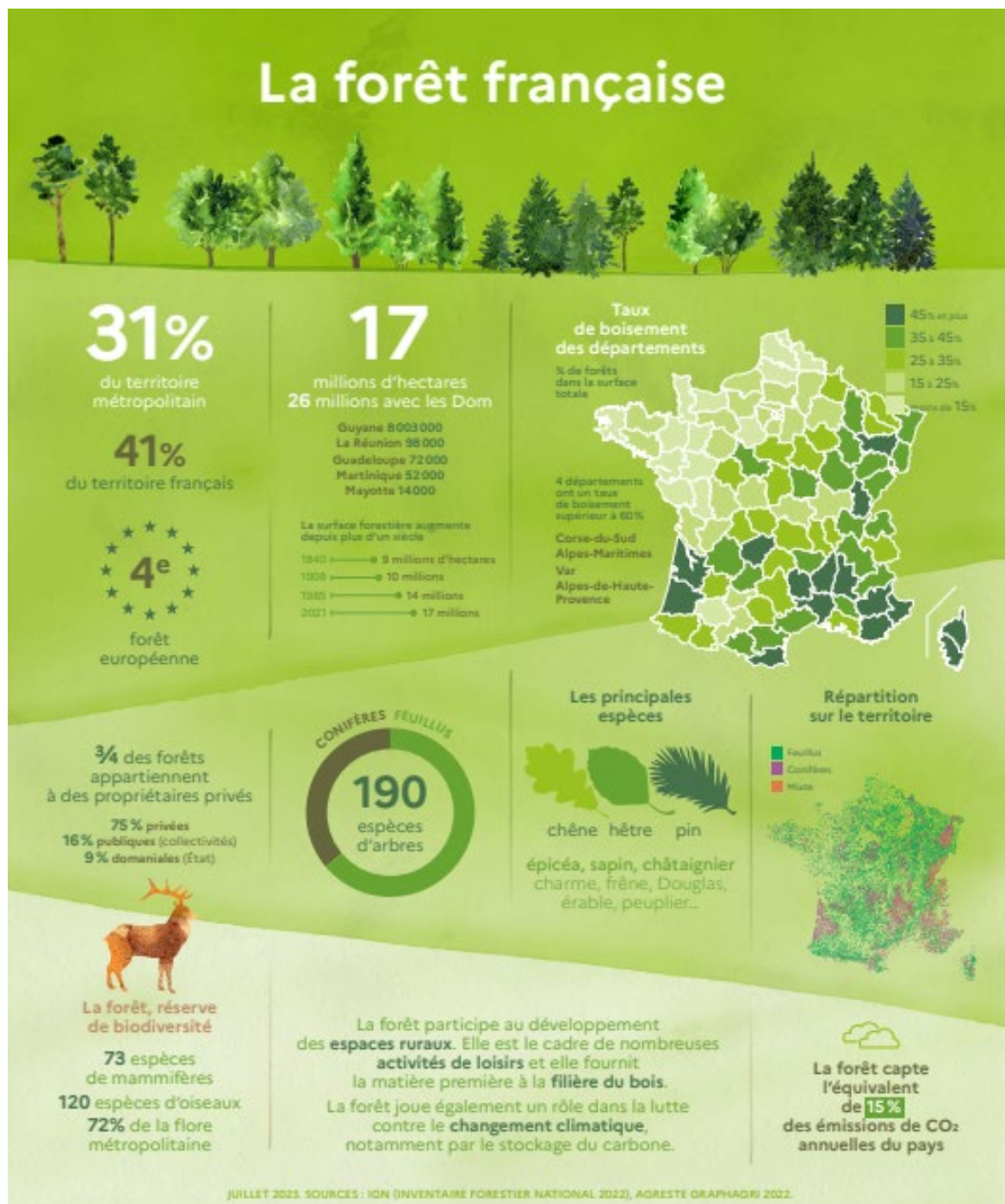
L'IGN mobilise une centaine d'agents pour réaliser annuellement et systématiquement l'inventaire des ressources forestières du territoire métropolitain. Cet exercice n'est pas mené sur le territoire ultramarin. Comme le relève le rapport d'information du Sénat 2024 sur le financement public de la filière forêt-bois, le projet d'inventaire forestier a pris du retard malgré un vote de crédits pour le mener dans la loi de finances pour 2024. Cet exercice est un point de départ indispensable pour bien documenter les évolutions en cours.

Par ailleurs, **il existe deux régimes de forêts, publiques et privées**. L'IGN définit la forêt privée comme l'ensemble des forêts qui ne bénéficient pas du régime forestier. Le régime forestier est un régime juridique visant à assurer la conservation et la mise en œuvre du patrimoine forestier des collectivités territoriales, des établissements publics et de l'État. Sa mise en œuvre est confiée par la loi à **l'Office national des forêts (ONF)**, chargé de garantir une gestion durable des espaces forestiers tout en préservant l'intérêt du propriétaire. Sur le territoire métropolitain, la forêt privée représente 75 % de la forêt, sur près de 24 % du territoire⁷. Le reste de la forêt est publique.

En outre-mer, et en l'absence de données précises, la situation se révèle différente, avec essentiellement de la forêt dans le domaine public.

⁷ Inventaire forestier national, 2023.

Figure 3 : Infographie « la forêt française »



Source : Assises de la forêt et du bois.

1.2. La biodiversité des forêts subit toutes les pressions ainsi que les usages propres à l'exploitation forestière

Les cinq pressions définies par la plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) s'exercent simultanément sur la biodiversité forestière, avec des intensités diverses en fonction des caractéristiques bioclimatiques des forêts et de leurs capacités de résilience :

- ◆ **le changement d'usage de terres** au profit de l'extension des terres agricoles et de l'urbanisation, première cause de disparition des écosystèmes forestiers à l'échelle mondiale, et de fragmentation du milieu forestier (transformation d'un espace forestier en sous-ensembles séparés par des zones agricoles ou artificialisées réduisant les échanges de faune et de flore entre eux) se produit également en France, ainsi que la semi-artificialisation - réduction du nombre d'essences présentes dans le milieu (jusqu'au cas emblématique de la monoculture) et simplification du paysage – qui est une conséquence de certaines pratiques de gestion forestière industrialisée ;
- ◆ **la surexploitation des ressources** correspond à des prélèvements supérieurs à la capacité de régénération du bois, de la faune et de la flore du milieu forestier. Certaines pratiques d'exploitation forestière peuvent avoir des conséquences néfastes en dégradant les sols et en privant le milieu des ressources offertes par les vieux arbres et le bois mort ;
- ◆ **le changement climatique** se traduit par une hausse de la mortalité de la faune et de la flore, et en particulier des arbres en raison de la multiplication et de l'intensification des épisodes de sécheresse, de canicules, de tempêtes, d'incendies et d'inondations et de la propagation des ravageurs ;
- ◆ **les pollutions** atmosphériques, lumineuses et chimiques affectent les conditions de vie de la faune et de la flore forestières ;
- ◆ **l'implantation d'espèces exotiques envahissantes** bouleverse les équilibres écologiques des milieux, au détriment de certaines espèces (développement des populations d'ongulés).

Toute aide publique ayant pour effet direct ou indirect de renforcer une ou plusieurs de ces pressions est considérée dans la présente annexe comme néfaste pour la biodiversité.

Au-delà de ces pressions, les méthodes de gestion de la forêt ont, elles aussi, des effets sur les forêts.

Les systèmes d'exploitation des arbres et leurs effets sur la biodiversité

Les acteurs de la gestion forestière manipulent les peuplements et sont souvent amenés à couper les arbres. La coupe d'arbre s'inscrit dans un modèle économique de la gestion forestière, mais, dans un contexte de forêt gérée par l'homme, elle sert à structurer les arbres au sein d'un écosystème, contribue à une fonction de production forestière à long terme, développe les caractéristiques visuelles d'un peuplement, influence l'interception des précipitations, fournit un couvert particulier pour la faune, stimule ou ralentit différents processus de sous-bois, etc. Le recours à un type de coupe est donc motivé par des raisons multifactorielles, entre préservation d'équilibres économiques et d'équilibres écosystémiques.

En matière de méthodes d'exploitation forestière, aussi appelées « systèmes d'exploitation sylvicole », les plus utilisées sont les suivantes :

- ◆ **la coupe rase**, soit un abattage de la totalité des arbres d'une parcelle forestière. Cette méthode peut se justifier pour différentes raisons : sanitaires, récolte, changement d'essence ou pour un bénéfice économique direct. Cependant, elle met en péril l'écosystème et annule les effets de la forêt tel que la rétention de l'eau qui aide à limiter les inondations et la protection contre l'érosion des sols. Le recours aux coupes rases fait l'objet de débats en raison de leur usage par l'industrie sylvicole dans le cadre de la production de bois d'œuvre et de leurs conséquences sur les écosystèmes⁸ ;
- ◆ **la coupe avec rétention**, similaire à la coupe rase mais avec une partie plus ou moins grande du peuplement encore sur pied après la coupe. Cette technique permet de favoriser une régénération naturelle, mais peut avoir les mêmes conséquences qu'une coupe rase sur l'écosystème puisque la rétention forestière ne peut pas jouer le rôle d'habitat faunique de la forêt initiale compte tenu de sa petite taille et de l'effet de bordure auquel elle est sujette ;
- ◆ **la coupe progressive de régénération** se définit par une série de coupes prélevant à chaque passage un certain pourcentage des arbres d'un peuplement ayant atteint la maturité économique (9 cm de diamètre à hauteur de poitrine - DHP). Cela permet l'ouverture du couvert forestier⁹, l'élimination des arbres dominés, et favorise la régénération naturelle produite à partir des semences provenant des arbres dominants et codominants conservés comme semenciers. La coupe finale a lieu généralement entre 5 et 10 ans après la première coupe progressive de régénération, lorsque les semis en essences principales sont assez bien distribués en sous-bois et qu'ils ont atteint une hauteur suffisante leur permettant de survivre et de croître librement de la végétation compétitive sur la superficie à traiter. **La coupe progressive irrégulière à couvert permanent (CPICP)** est une variante de la coupe progressive qui n'aboutit pas à une coupe totale. Elle s'effectue en plusieurs passages espacés d'environ 25 ans, lors desquels un faible pourcentage (25 %) des arbres matures sont prélevés ;
- ◆ **la coupe de jardinage** assure la stabilité de chaque classe d'âge dans le but d'assurer que la croissance de la classe inférieure vient compenser la croissance vers la classe supérieure. Cela permet de maintenir la structure et la densité résiduelle ajustée à la rotation et assure une juste proportion de l'énergie lumineuse à chaque classe d'âge. Ces conditions permettent d'avoir une production maximale, entre autres en contrôlant l'intensité de la coupe, de la structure résiduelle et de la rotation. La coupe peut être faite de deux manières. La première est le jardinage arbre en arbre, qui est une coupe uniforme à travers un peuplement. La seconde est le jardinage de groupes, où on coupe en créant des petites clairières à travers le peuplement.
- ◆ **les éclaircies**, qui sont des coupes d'arbres de franc pied au stade de « compression », c'est-à-dire de la croissance juvénile puis de brins plus âgés (baliveaux) d'une cépée (si le peuplement est dense). Elles visent à favoriser le développement des arbres présentant un intérêt (le plus souvent économique) par élimination d'arbres proches jugés moins intéressants. Il existe des éclaircies par le bas, par le haut ou encore sélectives.

Ces méthodes de coupe ont une influence sur la biodiversité en forêt, notamment la biodiversité des espèces. Un outil dédié a été construit par le Centre national de la propriété forestière (CNPF) et l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) : l'Indice de biodiversité potentielle (IPB). Ce dernier a été conçu pour les peuplements orientés vers la production de bois. Il est donc destiné à aider le gestionnaire forestier à améliorer le fonctionnement de l'écosystème et la biodiversité ordinaire des peuplements.

Annexe III

Pour sa méthodologie de chiffrage des subventions dommageables, l'ONB a classé les modes de gestion selon l'objectif principal recherché par le système d'exploitation : gestion durable et exploitation forestière (dont bois énergie) :

- ◆ gestion durable et adaptation des forêts : mode de gestion qui privilégie les objectifs de durabilité des peuplements en renforçant leur résilience et leur adaptation, la protection de la biodiversité qu'ils abritent ;
- ◆ exploitation forestière : mode de gestion qui privilégie la production de bois d'œuvre.

Ce choix prend en compte l'objectif recherché par le système de gestion/d'exploitation et non les méthodes qu'il utilise, ces dernières pouvant toutes servir un objectif de durabilité en fonction de la situation du peuplement forestier. Il convient de préciser que la méthodologie de l'ONB ne concerne que les fonds publics attribués à l'ONF, ce qui limite à une partie des financements publics attribués à la forêt.

Tableau 1 : Impact des pratiques sylvicoles sur la biodiversité – Méthodologie de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB)

Pressions	Gestion durable et adaptation des forêts	Exploitation forestière, développement du bois énergie
Changement d'usage des terres	+2	-2
Exploitation des ressources	+1	-1
Changement climatique	+1	-1
Pollution	+2	0
Espèces exotiques envahissantes	+1	X
Note	+7	-4
Qualification de la dépense	Favorable	Défavorable

Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, « Indicateur « Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité », p. 38.

Concernant la biodiversité, une abondante littérature a été produite sous l'égide de l'Observatoire des forêts françaises, en collaboration avec le Centre national de la propriété forestière (CNPF)¹⁰. Ainsi, dans le cadre du Groupement d'intérêt public (GIP) ECOFOR (écosystèmes forestiers), une analyse « *Coupes rases, renouvellement et biodiversité : quels effets dans le temps et dans l'espace, quelles différences avec les autres coupes de régénération et comment moduler leurs impacts* » menée par l'INRAE, en partenariat avec l'ONF et des universitaires, admet les difficultés à mener le travail avec les données disponibles. Par ailleurs, cette analyse acte des temporalités divergentes à prendre en compte, entre un effet qui peut s'avérer positif pour la biodiversité à court terme puis négatif à long terme pour un même mode de gestion et selon les espèces concernées.

Il apparaît difficile de qualifier les trajectoires sylvicoles les plus adaptées à la préservation de la biodiversité, tant la biodiversité dans les forêts est multiple. A titre d'illustration, voici une liste non-exhaustive de bonnes pratiques en matière de gestion forestière et de préservation de la biodiversité :

- ◆ maintenir des peuplements le long des cours d'eau (ripisylves) et un couvert continu dans les espaces de circulation de la faune (trame verte) ; maintenir un maillage de peuplements d'âges et d'essences différentes pour créer une mosaïque de milieux ;

^{8 8} Mission d'information sur l'adaptation au changement climatique de la politique forestière et la restauration des milieux forestiers, Assemblée nationale, 2023.

⁹ Soit l'ensemble formé par les cimes des arbres d'une forêt.

¹⁰ Le CNPF est l'établissement public en charge du développement de la gestion durable des forêts privées.

Annexe III

- ◆ limiter les coupes (dont coupes rases) à de petites surfaces et les répartir dans le temps et l'espace ;
- ◆ maintenir des espaces de vieillissement des peuplements (îlots de vieillissement, de sénescence) et des espaces sans gestion (îlots de biodiversité) ;
- ◆ éviter ou limiter la gestion et les modifications de peuplements dans les espaces riches en biodiversité (Natura 2000, ZNIEFF...) ;
- ◆ protéger les cours d'eau et éviter leur franchissement lors des interventions sylvicoles ;
- ◆ maintenir des arbres morts au sol et sur pied (préférer les gros bois pour une présence dans la durée) et maintenir des arbres à cavité ;
- ◆ maintenir des espaces annexes à la forêt : haies, murets de pierre, mares et plans d'eau, chaos rocheux, landes, prairies ; maintenir des espaces ouverts et une arrivée de lumière au sol pour le développement de la flore et de la faune ;
- ◆ favoriser la régénération naturelle, plus variée génétiquement.

Nombre de ces pratiques relèvent donc d'une absence d'action humaine et ne s'inscrivent pas dans une approche économique de la forêt.

Il existe des pratiques misant sur l'adaptation naturelle de la forêt aux pressions qu'elle subit. L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) a publié une note montrant les bienfaits de la libre évolution¹¹. La « libre évolution » consiste à laisser un espace évoluer de façon spontanée sans activité humaine extractive (carrières, coupes de bois, pastoralisme, chasse, pêche, cueillette, etc.) ou intrusive (activités de pleine nature). Elle peut relever d'un choix de mode de gestion ou d'un état de fait.

Le groupe de travail « Wilderness et nature férale » de l'UICN a rappelé les effets positifs sur la biodiversité de la libre évolution, contribuant au développement et au maintien d'habitats autrefois répandus, mais aujourd'hui quasiment disparus. De même, la libre évolution participe à l'atténuation et à l'adaptation au dérèglement climatique en permettant de développer le service de régulation du climat en captant et stockant durablement le carbone de la biomasse (végétation, bois mort, litière et sol) de façon plus importante que des zones exploitées.

Un peuplement forestier monospécifique et monostratifié, dans lequel tous les arbres ont le même âge, sera beaucoup plus fragile en cas d'aléa naturel (tempête, avalanche...) qu'une forêt diversifiée et pluristratifiée.

¹¹ La libre évolution une trajectoire de gestion des espaces naturels, UICN, 2023.

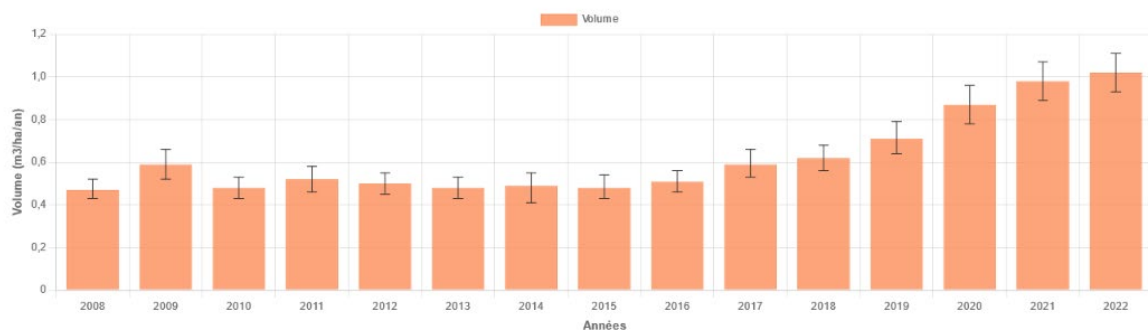
1.3. Le changement climatique est la principale menace pour la biodiversité de la forêt française

Qu'est-ce que la santé d'une forêt ?

La santé des forêts fait l'objet d'un suivi de la part de l'IGN. Avec sa synthèse périodique de l'inventaire forestier, les données sanitaires offrent un suivi des caractéristiques pertinentes pour qualifier la « santé » d'une forêt : le déficit foliaire, la méthode DEPERIS¹² ou encore la méthode ARCHI¹³ par exemple.

Une forêt en bonne santé présente des **arbres morts** (de vieillesse, de maladie, de compétition) qui font partie de la dynamique du milieu. Il existe donc en forêt une mortalité naturelle. Une hausse significative et continue du nombre d'arbres morts est le signe de perturbations de l'équilibre sanitaire. Chaque année depuis 2008, les données relatives aux arbres morts permettent de connaître le volume qu'ils représentent depuis moins de 5 ans. À l'échelle métropolitaine, le volume annuel de nouveaux arbres morts augmente significativement depuis 2017, par rapport à la valeur moyenne sur la période 2008-2013 (0,47 m³/ha/an). L'augmentation importante en 2009 (cf. graphique 1), qui se résorbe ensuite, est due à la tempête Klaus de 2009.

Graphique 1 : Volume annuel à l'hectare de nouveaux arbres morts, entre 2008 et 2022



Source : IGN, 2022.

Entre 2005 et 2013 et entre 2013 et 2021, la hausse observée est de près de 80 %. Cela correspond, pour la période 2013-2021, à un volume de 13,1 M de m³ par an de nouveaux arbres morts, contre 7,4 M m³/ha sur la période 2005-2013. Cette hausse importante est aussi sous-estimée, tant certaines essences font l'objet de coupes sanitaires et donc, une partie des arbres ne sont pas comptabilisés parmi les arbres morts sur pied, mais le sont dans les arbres prélevés.

¹² DEPERIS : notation simplifiée du houppier des arbres, qui s'appuie sur deux critères pérennes : la mortalité de branches et les manques (manques de ramifications pour les feuillus, manques d'aiguilles pour les résineux).

¹³ ARCHI : développée depuis 2010 par le CNPF, est complémentaire de DEPERIS, car elle offre un diagnostic visuel des capacités de résilience des arbres dépérissants. Elle est basée sur la lecture de l'architecture aérienne : outre la ramification ou la mortalité des branches, il est également observé les signes de reconstruction du houppier.

A un niveau plus fin, les données précisent la répartition des arbres morts, avec des disparités par type d'arbres et par régions¹⁴.

Outre la mortalité des arbres, **l'état du houppier** (soit le sommet d'un arbre ébranché) est aussi un paramètre reflétant la santé des arbres. Le protocole de l'inventaire forestier de l'IGN relève depuis 2006 ces données sur la mortalité de branches. Les analyses de l'IGN présentent une évolution du nombre de tiges avec plus de 50 % de mortalité de branches.

Le déficit foliaire, comparaison faite par rapport à un arbre de référence, est aussi utilisé pour évaluer la santé des arbres depuis les années 1980 et à l'échelle européenne. La notation est réalisée sur toutes essences mais uniquement en période de végétation, en été donc. Il correspond à la part de la surface foliaire¹⁵ absente à la lumière. Il intègre donc les mortalités de branches, les manques de ramification, les consommations, les trouées, les diminutions de taille d'organes. Les derniers chiffres disponibles montrent une augmentation récente du déficit foliaire pour de nombreuses essences, en particulier à partir de l'année 2015.

Enfin, **la réussite des plantations** est un dernier indicateur des stress subis en forêt lors d'une plantation, ces stress pouvant être de natures diverses : ordre abiotique (gel, fortes températures, sécheresse, etc.), biotique (attaques d'insectes et de champignons) ou anthropique (travaux de sols ou de stockage des plants, de plantations, d'entretiens inappropriés). Mis en place en 2007 par le département de la santé des forêts (DSF), l'objectif est d'évaluer l'importance relative de ces stress sur la survie des plants lors de leur première année de vie en forêt. C'est également un indicateur important pour le suivi de l'état sanitaire des forêts françaises.

L'ensemble de ces indicateurs montrent des évolutions préoccupantes : le nombre d'arbres morts en hausse, des signes de baisse de vitalité des arbres vivants (avec plus de branches mortes et un manque de feuillage), des plantations avec de forts taux d'échecs. Toutefois, ces constats varient selon les territoires et selon les essences. Si des causes sont parfois identifiées avec certitude, comme les sécheresses plus fortes et plus fréquentes et les attaques de bioagresseurs, il s'agit souvent de processus complexes, qui font intervenir de nombreux facteurs qui interagissent entre eux et qui peuvent dans certains cas être irréversibles.

De plus, d'autres paramètres nécessitent aussi d'être étudiés plus en détail, comme par exemple la productivité des forêts : en effet, la production biologique des forêts, de l'ordre de 5,78 m³/an/ha sur la période 2005-2013, diminue pour atteindre 5,48 m³/ha/an sur la période 2012-2020. Néanmoins, il est nécessaire d'approfondir les liens de causes à effets qui sont complexes et peuvent faire intervenir la santé des forêts, mais aussi des conditions climatiques moins favorables.

Il est important de suivre ces évolutions sur de longues périodes et de les quantifier, afin d'en comprendre les causes. En effet, si certaines essences sont particulièrement touchées, d'autres présentent des indicateurs de vitalité satisfaisants. Ces réponses sont à étudier en prenant en compte la diversité des situations existantes, qui dépendent de conditions locales, du climat à venir, des mélanges d'essences et de la résilience et de l'adaptation des peuplements.

Ce constat est aussi partagé par l'analyse de l'indicateur « état de conservation des habitats forestiers » produit par l'unité d'appui et de recherche (UAR) PatriNat (dont les tutelles sont l'OFB, le CNRS et le MNHN), le CGDD et le Service des données et études statistiques (SDES) du ministère en charge de l'environnement, qui établit que seulement 18 % des milieux forestiers sont dans un état favorable en France. Cet indicateur concerne 30 habitats forestiers parmi les plus rares, menacés ou représentatifs, présents en France. La situation « favorable » correspond à une aire de répartition stable ou en augmentation et des perspectives que cet état perdure dans un futur proche. L'état défavorable peut être lié à plusieurs types de causes, mais ce sont principalement les perspectives futures, en lien avec les risques associés au changement climatique, et les problèmes liés aux structures et aux fonctions, résultats des pressions passées, présentes ou menaces futures, qui s'avèrent les plus déclassants.

A la lumière de ces indicateurs, c'est bien le changement climatique global qui est la pression avec le plus d'effet sur la forêt. Les effets de sécheresse sont les plus illustratives de la pression « changement climatique ».

Il existe d'autres pressions sur la forêt, mais relevant d'autres secteurs ou au suivi moins précis comme le changement d'usage des sols issu de défrichements par exemple pour l'installation de panneaux solaires ou d'infrastructures de transports, ou encore le rôle des grands gibiers, avec le thème de la « dent du gibier », une pression sylvo-cynégétique qui pèse sur la croissance des jeunes arbres.

Enfin, une surexploitation ou une mal-exploitation de la forêt par des pratiques sylvicoles inappropriées peut également être la cause non seulement de la disparition d'écosystèmes, mais également d'une inadaptation de la forêt face au changement climatique. En témoigne les impacts forts des ravageurs sur certaines forêts exploitées avec majoritairement des mono-cépages dont la résilience au changement climatique est insuffisante.

2. Les moyens publics en faveur de la forêt sont répartis entre de nombreux programmes du budget de l'Etat, de quelques fonds européens et régionaux

Le secteur de la forêt ne fait pas l'objet d'un traitement similaire à l'agriculture (cf. annexe 2), avec un service statistique qui produit un recensement des moyens en faveur de la forêt. De même, il n'existe pas de document budgétaire dédié à une éventuelle politique transversale de la forêt, les crédits budgétaires étant répartis dans plusieurs programmes (cf. section 2.2).

Toutefois, des analyses ont été ponctuellement produites sur le secteur. Ainsi, on trouve :

- ◆ un rapport d'information du Sénat n° 636 sur le financement public de la filière forêt bois qui identifie près de 1,45 Md€ de dépenses publiques par an ;
- ◆ un rapport de la Cour des comptes de 2020 sur la structuration de la filière forêt bois.

Le rapport d'information du Sénat pointe le grand éclatement des financements en faveur de la forêt, marquant selon lui une absence de ligne claire pour cette politique publique :

« En premier lieu, personne n'est en capacité d'évaluer avec précision le coût annuel pour les finances publiques de notre politique forestière, ce qui a d'ailleurs conforté les rapporteurs spéciaux dans l'idée qu'une telle politique n'a pas réellement été définie ».

Ainsi, une des recommandations de ce rapport porte sur la nécessité de produire un document budgétaire dédié à la forêt, sur le modèle des autres « jaune » annexé au projet de loi de finances.

2.1. La forêt bénéficie de quelques fonds européens, dans le cadre plus large du soutien à l'agriculture

La mission a recensé des dépenses relatives à la forêt au sein des fonds européens, et en particulier au sein du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ces dispositifs s'inscrivent dans la politique publique en faveur de l'agriculture, et dont certains dispositifs concernent aussi la forêt.

Dans la programmation 2023-2027 à venir du plan stratégique national (PSN), on retrouve six dispositifs : ils représentent en moyenne près de 68 M€ par an, comprenant le financement européen + les co-financements et le *Top Up*, et 41 M€ uniquement sur le financement FEADER.

Annexe III

Tableau 2 : Programmation financière du FEADER par financeur et modalités de financement (2023-2027, M€)

Financier	Financement européen FEADER	Co-financement FEADER	Top up	Total
Union européenne	224,3	0	0	224,3
État	0	0,9	0,25	1,2
Régions	0	93,0	7,2	100,2
Total	224,3	93,9	7,4	325,7

Source : MASA, 2023, plan financier détaillé du plan stratégique national (PSN).

Au sein des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), la mesure portant sur l'agriculture sous couvert forestier dans les DOM finance des pratiques agricoles dans le cadre d'une forêt existante. La mesure vise à inciter les exploitants à mettre en œuvre des pratiques agricoles ayant un effet bénéfique sur les ressources naturelles, en particulier l'eau et la biodiversité. Le cahier des charges de ce financement comprend notamment l'interdiction de l'utilisation d'herbicides de synthèse et d'engrais minéraux et le maintien d'une densité d'arbres forestiers et d'une densité agricole.

Dans les interventions menées au niveau régional, le FEADER finance quelques interventions que la mission a estimé relever du champ de la forêt :

- ♦ la préservation et la restauration du patrimoine naturel et forestier. Cette intervention doit permettre la préservation des sites remarquables, notamment forestiers ; ainsi que le maintien ou le développement d'infrastructures écologiques favorables à la biodiversité associée ou à la fourniture de services écosystémiques sans exclure des bénéfices économiques à long terme.
- ♦ les investissements dits « forestiers productifs » qui sont des investissements tels que l'amélioration de peuplements forestiers et le renouvellement forestier, hors peuplements sinistrés et dégradés suite aux crises sanitaires, climatiques, etc. Ils sont soumis à une réglementation sur la protection des habitats, des espèces et de l'eau, du code forestier en vigueur et de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.
- ♦ les « infrastructures de défense, de prévention des risques forestiers, de mobilisation des bois et de mise en valeur de la forêt ». Il s'agit d'équipements, travaux et infrastructures visant à faciliter la prévention et la lutte contre les différents risques dont notamment les incendies, et à protéger les massifs (infrastructures de Défense de la forêt française contre les incendies - DFCI, réalisation et entretien de coupures de combustibles et de travaux d'éclaircies, etc.). Ces financements doivent contribuer au maintien de la biodiversité et des stocks de carbone dans la biomasse forestière.
- ♦ l'« amélioration des services de base et des infrastructures rurales, forestières et de protection incendie » porte sur le développement des territoires, les infrastructures rurales et la gestion et la protection des forêts. La forêt n'est une qu'une partie des investissements portés par cette ligne du FEADER.

Tableau 3 : Planification financière des aides au titre du Fonds européen agricole de garantie 2023-2024 (FEADER, M€)

Instruments	Taux de financement UE	Montant annuel moyen	Total planification PSN 2023-2027
Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) régions ultrapériphériques	81 %	135 167	811 000
Agriculture sous couvert forestier	81 %	135 167	811 000
Aménagements ruraux et investissements	70 %	40 894 904	245 369 425
Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier	80 %	25 472 756	152 836 537
...France Hexagonale	80 %	21 417 124	128 502 743
...Corse	80 %	416 667	2 500 000
Investissements forestiers productifs - amélioration, renouvellement productif et projets globaux en forêt	62 %	4 690 000	28 140 000
Infrastructures de défense, de prévention des risques forestiers, de mobilisation des bois et de mise en valeur de la forêt dans sa dimension multifonctionnelle	61 %	9 607 148	57 642 886
Amélioration des services de base et des infrastructures rurales, forestières et de protection incendie - Corse	50 %	1 125 000	6 750 000
Total	70 %	41 030 071	246 180 425

Source : Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024 ; Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, direction générale de la performance économique, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

2.2. Les dépenses budgétaires relèvent de différentes missions ministérielles, sans articulation claire entre elles

Pour le budget de l'Etat, les financements à destination de la forêt sont répartis entre de nombreux programmes, au sein de différentes missions.

Au sein de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* », les programmes 113, 174, 181 et 380 présentent au sein de leurs crédits des actions à destination de la forêt. Au sein de la mission « *Outre-mer* », c'est le cas du programme 123 et pour la mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* », les programmes 149 et 206.

La mission « *Écologie, développement et mobilité durables* »

Le programme 113 « *Paysages, eau et biodiversité* » comprend des subventions pour charges de service public (SCSP) finançant la mission d'intérêt général (MIG) « *Biodiversité* » de l'office national des forêts (ONF) pour 19,5 M€ de crédits de paiement. Comme pour l'ensemble des opérateurs, la mission préconise la mise en œuvre d'un budget vert par ces opérateurs, prenant en compte l'ensemble de leurs moyens, notamment leurs ressources propres quand ils en ont.

Le programme 174 « *Énergie, climat et après-mines* » comprend les crédits de participation de l'ONF à l'étude de l'impact des forêts sur le climat et la qualité de l'air. Ces crédits n'ont pas été renouvelés dans le PLF 2025.

Le programme 181 « *Prévention des risques* » a financé la participation de l'ONF à la prévention des risques forestiers. Il s'agit de crédits visant à conforter l'expertise de l'opérateur et à renforcer les capacités d'action du service de restauration des terrains en montagne (RTM) sur les sites déjà identifiés à risques et sur la prise en compte des risques d'origines glaciaire et périglaciaire (ROGP). La SCSP de l'ADEME est aussi financée par ce programme, à hauteur de plus de 800 M€. Au regard des actions de l'ADEME, et notamment son fonds chaleur, la mission renouvelle sa recommandation de demander à chaque opérateur de mener son propre budget vert.

Le programme 380 « *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* » finance des projets sur le fonds vert qui ne sont pas couverts par les fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit le « *fonds Barnier* »¹⁶.

La mission « *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* »

Le programme 149 « *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* » porte les financements à l'aval forestier. Au sein de l'action 26 du programme, on trouve les subventions pour charges de service public de l'ONF et du CNPF, ainsi que des crédits d'intervention pour l'ONF. De nombreuses études sont aussi financées par ce programme, notamment pour la filière bois à travers le fonds stratégique forêt bois et l'institut technologique dédié. L'action 29 de ce même programme concerne la planification écologique, tant la forêt a des répercussions sur la production du bois, le stockage de carbone et la préservation des écosystèmes.

¹⁶ Articles L. 561-1 à L. 561-4 du code de l'environnement.

La Mission « Outre-mer »

Le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » porte des crédits d'intervention dans le domaine de l'agriculture et de la pêche. Au sein de cette sous-action, l'ONF reçoit des fonds pour la préservation et la gestion des forêts ultramarines, en particulier pour mener la surveillance du foncier, la lutte contre l'orpaillage illégal et accompagner les communautés locales.

Autres financements

Depuis 2020, le secteur de la forêt a été soutenu par des plans de financement spécifiques portés par l'Etat. « France relance 2030 » a consacré entre janvier 2021 et décembre 2023 un financement (200 M€ budgétés) divisé en un fonds forêt de 150 M€ destiné à la plantation, un plan de soutien à la filière bois (20 M€), des aides à la filière graines et plants (5,5 M€) et au développement de la couverture LiDAR¹⁷ (22 M€).

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

Ces plans, qui font l'objet d'appels d'offres au contenu similaire, visent à aider financièrement les propriétaires forestiers, publics et privés, à renouveler, enrichir, améliorer leurs forêts et renforcer la résilience des écosystèmes dans le contexte du changement climatique.

Depuis le 5 novembre 2024, le guichet « *renouvellement forestier France Nation verte* » est ouvert, facilitant le dépôt des dossiers de demande d'aides publiques en ligne et un nouveau programme de financement a donc démarré. Le plan national d'actions « *scolytes et bois de crise* » prévoit notamment une majoration de 20 % de l'aide au renouvellement forestier dans le cadre du programme « *France Nation verte* »¹⁸.

¹⁷ Programme d'observation spatiale permettant d'acquérir des données altimétriques par LiDAR haute densité (HD) sur l'ensemble du territoire métropolitain, des DROM et des collectivités territoriales uniques (hors Guyane) ce qui permettra de disposer de la description 3D fine (IGN).

¹⁸ <https://www.gpf-foret.fr/renouvellement-de-la-foret-obtenir-une-subvention-france-nation-verte/>

Tableau 4 : Crédits de paiement à destination de la filière forêt bois dans le budget de l'État (projets de loi de finance, €)

Programme budgétaire		PLF 2024	PLF 2025
Programme 113 : Paysages, eau et biodiversité		19 285 000	19 285 000
Action 07 : Gestion des milieux et biodiversité		19 285 000	19 285 000
<i>Mission d'intérêt général biodiversité de l'ONF</i>		19 285 000	19 285 000
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer		2 500 000	2 500 000
Action 2 : Aménagement du territoire		2 500 000	2 500 000
<i>Mission d'intérêt général outre-mer de l'ONF</i>		2 500 000	2 500 000
Programme 149 : Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt		661 441 416	499 105 472
Action 26 : Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois		302 441 416	303 803 814
<i>Classement en forêt de protection et lutte phytosanitaire</i>		278 766	278 766
.....Subvention pour charge de service publique de l'ONF		178 473 630	178 473 630
.....Subvention pour charge de service publique du CNPF		17 042 255	17 042 255
.....Restauration des terrains en montagne		9 400 000	9 400 000
.....Mission d'intérêt générale confiée à l'ONF		49 172 243	50 234 643
.....Défense des forêts contre les incendies (DFCI)		14 432 000	17 432 000
.....Études et recherche		7 873 883	7 873 883
.....dont institut technologique Forêt celluose bois-construction ameublement (FCBA)		7 064 000	7 064 000
.....dont évaluation, prospectives forestières et appuis aux démarches collectives		809 883	809 883
.....Fonds stratégique forêt bois		25 768 639	23 068 637
Action 29 : Planification écologique		359 000 000	195 301 658
.....29-06 - Soutien au renouvellement forestier		100 000 000	0
.....29-07 – Dynamisation de l'aval bois-matériaux		200 000 000	0
.....29-08 – Défense des forêts contre les incendies (DFCI)		34 000 000	0
.....29-09 – Graines et plants, et travaux forestiers		10 000 000	0
.....29-10 – Forêt en outre-mer		15 000 000	0
.....Planification écologique Forêt		0	195 301 658
Programme 174 : Énergie, climat et après-mines		400 000	400 000
...Action 5 : Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air		400 000	400 000
<i>Participation de l'ONF à l'étude de l'impact des forêts sur le climat et la qualité de l'air</i>		400 000	400 000

Programme budgétaire		PLF 2024	PLF 2025
Programme 181 : Prévention des risques		824 893 002	234 893 002
Action 10 : Prévention des risques naturels et hydrauliques		4 893 002	4 893 002
<i>Participation de l'ONF à la prévention des risques forestiers</i>		4 893 002	4 893 002
Action 14 : Fonds de prévention des risques naturels majeurs		0	1 000 000
<i>Attribution de produits "Communication interfilières" dans le domaine de la prévention des incendies de forêts</i>		0	1 000 000
Programme 206 : Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation		1 170 000	1 488 588
Action 1 : Santé, qualité et protection des végétaux		1 170 000	1 488 588
<i>Surveillance des forêts</i>		1 170 000	1 488 588
Programme 380 : Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires		75 000 000	75 000 000
Action 2 : Adaptation des territoires au changement climatique		75 000 000	75 000 000
<i>Prévention des risques d'incendies de forêt</i>		75 000 000	75 000 000
TOTAL		764 689 418	603 672 062

Source : Direction du budget, 2025 projets annuels de performance 2024 et 2025.

2.3. Les dépenses fiscales relèvent d'un seul programme, en lien avec des activités agricoles

Toutes les dépenses fiscales identifiées par la mission sont portées par le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ».

Concernant la dépense fiscale relative au tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers, elle sera traitée dans l'annexe portant sur le secteur de l'énergie.

Au sein des dépenses fiscales relatives au secteur de la forêt, le taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés est le seul dispositif que la mission identifie comme améliorable : en effet, le mode de chauffage et son niveau de performance environnemental ne font l'objet d'aucune exigence particulière.

Tableau 5 : Dépenses fiscales en faveur de la filière bois-forêt (M€)

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Budget	Exécuté 2023	Prévision 2024	Prévision 2025
Détentions de forêts							
440102	Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA	Exonération d'impôt sur la fortune immobilière	Ménages	149	44	46	49
060103	Exonération en faveur des terrains plantés en bois	Exonération compensée par l'État de taxe foncière sur les propriétés non bâties	Parcelles	149	1	1	1
110226	Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements et cotisations d'assurance de bois et forêts jusqu'au 31 décembre 2022	Réduction d'impôt sur le revenu	Entreprises et ménages	149	4	-	-
110241	Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux associations syndicales autorisées ayant pour objet la réalisation de travaux de prévention en vue de la défense des forêts contre les incendies sur des terrains inclus dans les bois classés	Réduction d'impôt sur le revenu	Ménages	149	ε	ε	ε
Mutations							
520109	Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole	Exonération de droits d'enregistrements (mutations à titre gratuit)	Ménages	149	50	50	50
Travaux et exploitation forestière							
110262	Crédit d'impôt au titre d'investissements et travaux forestiers et cotisations d'assurance de bois et forêts	Réduction d'impôt sur le revenu	Ménages	149	9	20	20
730232	Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	Réduction de taux de taxe sur la valeur ajoutée	Entreprises	149	107	108	113

Numéro	Libellé	Type de dépense fiscale	Bénéficiaires	Budget	Exécuté 2023	Prévision 2024	Prévision 2025
800229	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	Tarif réduit sur des accises sur l'énergie	Entreprises	149	1 135	1 135	1 135
830204	Tarif réduit (remboursement) pour les gaz naturels utilisés comme carburants ou combustibles pour les travaux agricoles et forestiers	Tarif réduit sur des accises sur l'énergie	Entreprises	149	3	3	6

Source : Projets de loi de finance 2024 et 2025, Estimation des voies et moyens, tome 2, octobre 2024.

2.4. Les financements des collectivités locales identifiés concernent essentiellement les contributions des régions aux financements européens

Le financement des collectivités locales identifiées par la mission relève principalement des contributions des régions au cofinancement et au *Top up* du FEADER (cf. tableau 6).

La mission n'a pas été en mesure d'analyser les éventuels financements des collectivités locales dans le domaine de la forêt, compte tenu de l'absence de synthèse de ces financements.

A titre d'illustration, la fédération nationale des communes forestières (FNCOFOR) finance le programme « dans 1 000 communes la forêt fait école » qui consiste à confier à des jeunes la gestion d'une parcelle de forêt de la commune pour appréhender la gestion durable.

La Cour des comptes dans son rapport de 2020 appelle à la généralisation des budgets annexes « forêt » par les communes forestières afin de mieux évaluer les moyens concernés car les montants investis à la fois en aides au secteur, mais également par les collectivités elles-mêmes en tant que propriétaires, concernent plus de 11 000 communes forestières propriétaires de forêts.

Tableau 6 : Financements planifiés des régions dans le PSN en complément du FEADER (M€)

Régions	Co-financement FEADER	Top up	Total	Moyenne annuelle
Auvergne-Rhône-Alpes	11,1	0,0	11,1	1,6
Bourgogne-Franche-Comté	10,2	0,0	10,2	1,5
Bretagne	0,0	0,0	0,0	0,0
Centre-Val de Loire	2,8	0,0	2,8	0,4
Corse	7,4	0,0	7,4	1,1
Grand Est	8,3	0,0	8,3	1,2
Haut de France	3,9	0,0	3,9	0,6
Île de France	4,1	0,0	4,1	0,6
Normandie	4,3	0,0	4,3	0,6
Nouvelle-Aquitaine	13,2	7,2	20,4	2,9
Occitanie	13,8	0,0	13,8	2,0
Pays de la Loire	0,3	0,0	0,3	0,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,9	0,0	4,9	0,7
Total France hexagonale	84,2	7,2	91,4	13,1
Guadeloupe	0,4	0,0	0,4	0,1
Guyane	1,8	0,0	1,8	0,3
La Réunion	6,1	0,0	6,1	0,9
Martinique	0,5	0,0	0,5	0,1
Total outre-mer	0,0	8,8	8,8	1,3
Total	93,0	7,2	100,2	14,3

Source : MASA, 2024, planification financière du plan stratégique national 2023-2027.

2.5. Une unique taxe affectée, à destination de la promotion et de la recherche dans le secteur du bois

La mission ne relève qu'une seule taxe affectée, la taxe affectée au financement des acteurs ameublement « Bois », promotion et recherche.

Tableau 7 : Taxes affectées au budget d'organismes exerçant des compétences dans le domaine de la gestion forestière (M€)¹⁹

Bénéficiaires des taxes affectées	Taxes affectées	Exécution 2023	Prévisions 2024	Prévisions 2025
- Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) - Institut technologique FCBA (Filière cellulose, bois, ameublement)	Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	14 456 000	13 070 000	13 070 000
TOTAL		14 456 000	13 070 000	13 070 000

Source : Projet de loi de finance 2025, tome 1 de l'annexe voies et moyens.

2.6. Des financements par des organismes publics tiers pour faciliter les investissements dans le secteur

BPI France a eu des dispositifs en faveur de la filière forêt bois, avec le fonds bois qui a connu plusieurs évolutions. Désormais, au sein des fonds spécialisés, le fonds « Bois3 » vise à financer des investissements pour augmenter et moderniser les capacités de production, assurer une R&D dans le secteur, soutenir l'exportation et le développement international et le financement d'opérations de croissance externe.

La taille cible du fonds est de 75 M€, avec des investissements allant de 1 M€ à 7 M€ dans des entreprises de taille intermédiaire (ETI) au chiffre d'affaires minimum de 5 M€.

2.7. Un financement interprofessionnel à vocation promotionnelle

Il existe une contribution volontaire obligatoire (CVO) collectée annuellement par « France bois forêt ». Cette CVO est payée par les propriétaires forestiers qui ont vendu du bois durant l'année civile.

« France Bois Forêt » est l'interprofession nationale de la filière Forêt-Bois, créée en 2004 sous l'égide du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, pour réaliser les actions collectives de promotion et de développement prévues dans le cadre de l'article L 632 du Code Rural. Elle regroupe :

- ◆ les propriétaires et gestionnaires forestiers publics et privés,
- ◆ les pépiniéristes, grainiers et prestataires de services de travaux forestiers,
- ◆ les professionnels de l'exploitation forestière, de la première et deuxième transformation du bois : récolte, scierie, parquet massif, rabotage, bois énergie, bois imprégnés, etc.

¹⁹ Les montants exécutés correspondent aux montants effectivement perçus par le bénéficiaire de la taxe affectée : si le rendement de la taxe excède le plafond prévu, c'est le plafond qui est rapporté dans ce tableau (le reliquat étant versé au budget général de l'État)

Annexe III

- ♦ elle associe également les professionnels de l'emballage bois : palettes, caisses industrielles, emballage léger, à l'exception de la tonnellerie.

La CVO permet de financer des actions de toute nature (promotions, études, etc.) pour plus de 10 M€ chaque année.

2.8. Un panorama mixte, aux montants limités

Tableau 8 : Chiffrage des dépenses publiques à destination du secteur forestier par source de financement (ordre de grandeur sur base 2024, M€)

Instruments de financement	Montant (M€)
Fonds européens	41,0
FEADER	41,0
<i>Autres fonds européens</i>	764,7
Dépenses budgétaires	19,3
Programme 113 - Paysages, eau et biodiversité	2,5
Programme 123 - Conditions de vie en outre-mer	661,4
Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	0,4
Programme 174 - Énergie, climat et après-mines	4,9
Programme 181 - prévention des risques	1,2
Programme 206 : Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	75,0
Dépenses fiscales	1375,0
Taxes affectées	13,1
Financements par les collectivités locales	14,3
Fonds BPI France	75,0
Financements interprofessionnels	10
Total	2 293,1

Source : Mission.

3. Si les financements de la forêt visent à répondre aux pressions subies qu'elle subit, principalement le changement climatique, ils peuvent financer des pratiques dommageables

Bien que de faible montant, les subventions publiques apparaissent essentielles pour garantir l'adaptation de la forêt au changement climatique et la préservation de sa biodiversité.

Les assises de la forêt et du bois lancées en octobre 2021 ont débouché sur un plan d'action qui s'articule avec les objectifs gouvernementaux de « *planter 1 milliard d'arbres* », la stratégie biodiversité et la feuille de route « forêt » de la planification écologique. Par ailleurs, les pressions exercées sur la forêt, en particulier le réchauffement climatique, sont financées à travers d'autres missions et programmes du budget de l'Etat.

La politique nationale vise donc plusieurs objectifs, de l'adaptation de la forêt au changement climatique, à la relance de la production de bois afin notamment de répondre à des besoins de transition climatique. La prise en compte de la protection de la biodiversité forestière est également affichée comme un objectif de ces politiques.

Néanmoins, la mission attire l'attention sur les dispositifs suivants :

- ◆ **l'ADEME, via son fonds chaleur**, aide les chaufferies bois et contribue ainsi indirectement à un volet d'activité d'exploitation forestière qui peut impacter la biodiversité en forêt. A la date de ce rapport, il n'y a pas d'évaluation des effets de ces mesures sur la biodiversité. Ainsi en est-il des actions concernant les peuplements pauvres car il s'agit souvent de transformation de taillis en forêts productives ;
- ◆ les dépenses fiscales en faveur de la forêt privée ne font pas l'objet de conditions suffisantes pour justifier d'un effet favorable ou neutre sur la biodiversité car elles sont trop orientées comme un pur avantage à la détention, en particulier, les dépenses fiscales portant sur le tarif réduit (remboursement) pour les gazoles, les fiouls lourds et les gaz de pétrole liquéfiés et pour les gaz naturels utilisés comme carburants ou combustibles pour les travaux agricoles et forestiers.

Des appels à projets aux cahiers des charges insuffisamment précis

Les cahiers de charge des appels à projet des plans de renouvellement forestier engagés depuis 2020 ont été critiqués²⁰ comme ne permettant pas le respect de certains des objectifs de la politique de renouvellement forestier (adaptation, biodiversité), notamment pour ce qui concerne le financement de la forêt privée. La mission IGF/IGEDD sur le financement de la Stratégie Nationale de Biodiversité (SNB) avait indiqué que « *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* ».

Ces appels d'offres, qui ont évolué et ne sont donc pas exactement similaires, prévoient l'attribution de subventions dans trois types de situations :

- ◆ les peuplements sinistrés par des phénomènes biotiques, notamment les scolytes, auxquels ont été ajoutés dans les deux derniers appels à projet les peuplements incendiés mais également les échecs de plantation des plans précédents ;
- ◆ les peuplements vulnérables et/ou dépérissant face aux effets du changement climatique ;
- ◆ les peuplements pauvres (à faible valeur économique) auxquels ont été ajoutés de conditions d'exploitation difficiles.

²⁰ Planté ! Le bilan caché du plan de relance forestier, Canopée, mars 2022.

Ils autorisent les plantations en plein sur terrain nu après coupe, les plantations en enrichissements, les travaux sylvicoles et la mise en place d'une régénération naturelle maîtrisée. A ce stade, le bilan estime la plantation de 58 millions d'arbres pour France Relance (dont 50% d'entre eux effectivement plantés début 2024)²¹ et 22 millions pour France 2030, et le renouvellement de plus de 46 628 ha principalement sur les régions Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes. Ces plans de renouvellement forestiers ont conduit principalement à des coupes rases, dont 87 % pour le plan « France relance ». France 2030 a en majorité financé la replantation de peuplements incendiés en Nouvelle Aquitaine dont peu sont aujourd'hui plantés.

Les critiques de ces appels à projet et de leurs cahiers de charge portent sur la catégorisation des peuplements pouvant faire l'objet de coupes rases en premier lieu. Les peuplements pauvres représenteraient 30 % des financements de « France relance », alors que les motivations de coupes et de replantation sont avant tout économiques et non de résilience. Des cas de coupes rases de peuplements sains ont été identifiés par des associations environnementales. Concernant les peuplements sinistrés, il suffit de 20 % de la surface atteinte de mortalité pour pouvoir candidater. Enfin, le nombre de financements accordés dans le cadre de France Relance à des plantations de pins maritimes dans les forêts incendiées dans le sud-ouest en 2022 questionne sur la bonne articulation entre financement public et rôle des assurances.

Le type de replantation faisant suite à de telles coupes est l'objet d'une deuxième série de critiques : les chiffres démontrent que les replantations portent sur des mono-plantation de résineux, principalement pins maritimes et douglas. Cette pratique ne respecte pas les objectifs de diversification du couvert forestier. 30 % des peuplements pauvres faisant l'objet de coupes rases apparaissent comme convertis en monocultures de résineux. De même, 30 % des replantations de frênes chalarosés conduirait à des peupleraies.

Afin de répondre aux critiques formulées à l'issue du premier appel à projet qui favorisait les coopératives forestières, au regard du montant d'investissement nécessaire (1 M€) ou de la taille des parcelles (300 ha), le deuxième appel à projets a été accompagné d'un appel à projet visant à identifier et sélectionner des entreprises intermédiaires en capacité d'identifier, démarcher et conseiller les propriétaires forestiers éligibles, de regrouper les dossiers et représenter ces propriétaires auprès des services de l'État et d'organiser la mise en œuvre des opérations sylvicoles.

Ce ciblage sur des travaux lourds a également fait l'objet de critiques, la promotion d'une sylviculture mélangée à couvert continue nécessitant également des travaux légers. Ces éléments sont pris en compte dans les appels à projets suivants.

Enfin, la mission constate que les données publiques relatives à la mise en œuvre de ces appels à projets et leurs résultats sont insuffisantes. La mission recommande une plus grande communication des résultats de ces financements publics en matière de renouvellement forestier. L'accès aux données permettra de vérifier les plantations effectivement réalisées, les espèces ayant fait l'objet de plantation, les choix d'exploitation privilégiés. Le programme de renouvellement forestier fait l'objet d'un engagement pluri-annuel qui doit lui permettre de se poursuivre.

²¹ SGPE France Nation verte source DGPE

4. Les pistes de réformes pour améliorer la biodiversité en forêt relèvent avant tout des méthodes de gestion forestières, publique et privée, plus que de dispositifs finançant des pratiques dommageables à la biodiversité

4.1. La gestion durable est censée être obligatoire à la fois pour la forêt publique et la forêt privée, avec prise en compte des enjeux de préservation de la biodiversité aux sens large (toute la biodiversité) et restreint (la biodiversité propre aux forêts)

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

La gestion durable est une obligation pour la forêt privée comme pour la forêt publique. Cette gestion est définie dans une hiérarchie de documents : plan national forêt bois (PNFB) 2016-2026, décliné au niveau régional dans les programmes régionaux de la forêt et du bois (PRFB) et les schémas régionaux de gestion sylvicole (SRGS), tant sur les aspects stratégiques que techniques. Ces documents constituent le cadre d'agrément ou de validation des « *documents de gestion durable* » qui permettent de planifier et de faciliter la gestion des massifs forestiers privés.

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

- ◆ les plans simples de gestion (PSG) sont obligatoires pour les propriétés forestières dépassant 25 ha, et volontaires pour les propriétés entre 10 et 25 ha ;
- ◆ les codes de bonnes pratiques sylvicoles (CBPS) peuvent être utilisés pour les plus petites propriétés ;
- ◆ le règlement de type de gestion (RTG) est un outil définissant les modalités de gestion pour chaque grand type de peuplement pour les propriétaires qui n'ont pas l'obligation de réaliser un PSG et font gérer leur forêt par un organisme de gestion.

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

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

- ◆ les conditions pour répondre à la demande en biomasse forestière en croissance pour atteindre les objectifs de décarbonation à la fois pour la construction et pour la production énergétique (voir annexe Énergie également) ;
- ◆ la forêt est le principal puits de carbone français. A ce titre, son effet positif sur l'ensemble des secteurs au regard de la pression « changement climatique » peut justifier toute mesure visant à son développement. Mais la forêt française est un puits de carbone en péril : la capacité de stockage du CO₂ par les écosystèmes forestiers a été divisée par deux en dix ans.

Néanmoins, en se concentrant sur la culture d'essences spécifiques, le développement forestier à des fins productives peut se trouver en contradiction avec l'objectif de préservation de la biodiversité. A titre d'illustration, alimenter le secteur de la construction bas carbone ou renforcer la résilience de la forêt au changement climatique sont des objectifs dont la mise en œuvre qui peuvent entrer en contradiction, tous deux étant pourtant des objectifs clairement identifiés des plans de renouvellement forestier. Les appels à projet des plans de renouvellement forestiers devraient donc mieux intégrer l'ensemble de ces objectifs et afin de ne pas apparaître comme ne servant qu'à des opérations de replantation à objectifs purement économiques. Une analyse plus approfondie des politiques menées permettra de clarifier les objectifs poursuivis par la politique gouvernementale voire de faire évoluer les cahiers de charge des appels à projet si nécessaire.

Encadré 3 : la forêt en France, un puits de carbone

Un puits de carbone est un système qui absorbe plus de carbone qu'il n'en émet. Une forêt à l'équilibre est quasiment neutre en carbone car la croissance est équilibrée avec la mortalité. Mais lors d'années sèches, les forêts deviennent des sources de carbone, démontrant le risque que font peser les changements climatiques sur ce bilan de carbone.

Les forêts métropolitaines qui sont gérées durablement constituent aujourd'hui des puits de carbone. D'une part, car après une phase d'expansion de 50 % de leur surface au siècle dernier, nos forêts continuent de croître et donc de stocker du carbone. D'autre part, car la récolte de bois, majoritairement destinée aux produits-bois à longue durée de vie (charpentes, panneaux ou isolants à base de bois, produits pour l'ameublement...) permet de prolonger le stockage du carbone.

Ce puits s'est cependant affaibli ces dernières années, passant de 83 M de tonnes de CO₂/an en 2018 à 31,2 aujourd'hui, à la suite de nombreux dépérissements. Les incendies de 2022 accentuent ce déclin et montrent l'importance d'adapter nos forêts aux changements climatiques.

Le bois présente des utilisations quotidiennes de toute nature. 90 % des Français plébiscitent ce matériau pour la construction, l'ameublement et la décoration. Le bois est aussi un matériau écologique car une fois coupé, le bois continue, pendant 50 à 100 ans, de stocker le carbone préalablement capté par l'arbre.

Chaque année, ce sont environ 1 à 2 M de tonnes de CO₂ qui sont capturés grâce à l'utilisation du bois d'œuvre dans les charpentes, les parquets, les meubles, etc. Dans l'ameublement ou dans la construction, ce matériau permet aussi de se substituer à d'autres plus énergivores, comme le béton ou l'acier.

L'ensemble de la filière forêt-bois, réunie au sein de l'interprofession France Bois Forêt, s'est mobilisée en 2023 pour aboutir à un scénario « de convergence » s'inscrivant dans la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Les objectifs sont notamment de rendre la forêt moins vulnérable au changement climatique, anticiper les dépérissements, favoriser le développement des essences feuillues, valoriser les récoltes de bois de crise (bois issu d'arbres dépérissants) pour contribuer à la décarbonation du pays.

Pour agir sur l'atténuation du changement climatique, il est nécessaire que le consommateur se tourne vers le matériau bois dans ses usages quotidiens mais cela entraîne une forte demande du matériau, et donc une réponse économique à due concurrence.

Source : Office national des forêts (ONF).

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

Un financement et des responsabilités trop largement répartis et mal suivis

La mission constate que le montant des financements publics à destination de la forêt est faible en comparaison aux autres secteurs étudiés dans le cadre de ce rapport. Le rapport du Sénat « *Rapport d'information n° 636 sur le financement public de la filière forêt bois* » de mai 2024, chiffrait sur la période 2015-2018 à 1,45 Md€ par an le total des dépenses publiques à destination de la filière forêt-bois.

Ainsi, un enchevêtrement de politiques et de dépenses publiques se dégage, réparti entre de nombreuses administrations et au sein de nombreux programmes budgétaires, et ne permet pas d'appréhender de façon claire une éventuelle politique publique relative à la forêt. La mission sénatoriale recommandait (recommandation n° 7) la création d'un document de politique transversale (DPT) permettant de connaître le montant agrégé des soutiens publics à la filière forêt- bois.

La politique forestière est en effet éclatée entre les directions suivantes :

- ◆ les politiques climat et énergie renouvelable suivies par la direction générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) ;
- ◆ la sylviculture et la biodiversité, par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) ;
- ◆ les paysages et la construction durable et décarbonée, par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;
- ◆ la prévention des risques, par la direction générale de la prévention des risques (DGPR) ;
- ◆ le service de la filière forêt-bois au sein de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) ;
- ◆ enfin, les entreprises répondant aux filières à responsabilité élargie des producteurs (REP), la filière de l'ameublement et bâtiment avec les ou encore les politiques industrielles et l'outre-mer avec les SDIS qui y interviennent.

Forêt publique, forêt privée, deux statuts mais une même problématique vis-à-vis de la biodiversité

Concernant la forêt publique, l'ONF est l'acteur pertinent pour mettre en œuvre toute politique publique concernant la forêt, et notamment poursuivre ses travaux relatifs à l'adaptation des forêts au changement climatique, principale pression subie.

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

Par ailleurs, les travaux produits sur le secteur pointent l'insuffisance des vérifications des obligations environnementales associées aux avantages fiscaux accordés. Les recommandations des rapports de la Cour des comptes et du Sénat formulant une nécessaire évaluation des dispositifs sont partagées par la mission. Le Sénat insiste sur le fait qu'on ne se donne pas les moyens de regrouper les petites propriétés privées pour imposer des conditionnalités écologiques (conclusion similaire du rapport IGF 2024). Un travail sur les schémas régional de gestion sylvicole (SRGS) peut être mené, afin de rendre ces documents plus prescriptifs en matière de gestion forestière.

Le « *bouclage biomasse* », une ambition à clarifier

Sur le sujet du bois comme énergie et en particulier de la mobilisation de la ressource biomasse, la mission constate des injonctions contradictoires entre la mise en avant par le SGPE²² de l'impossibilité de réaliser le « *bouclage biomasse* », et le soutien apporté au financement à l'installation de chaudières à bois chez les particuliers et aux réseaux de chaleur biomasse collectifs, notamment à travers le fonds chaleur opéré par l'ADEME.

²² « *Bouclage biomasse : enjeux et orientations* », juillet 2024, SGPE.

ANNEXE IV

Pêche, aquaculture et transport maritime

SOMMAIRE

1. L'ESPACE MARITIME FRANÇAIS ABRITE UNE BIODIVERSITÉ PARTICULIÈREMENT RICHE SUR LAQUELLE LES FILIÈRES MARITIMES ONT UN IMPACT IMPORTANT	4
1.1. Les écosystèmes marins hébergent une biodiversité marine d'une grande richesse, à l'origine de services écosystémiques essentiels, aujourd'hui menacée par les pressions anthropiques	4
1.2. Le territoire maritime français dispose d'une biodiversité marine unique qui n'échappe pas à l'érosion graduelle constatée à l'échelle mondiale	6
1.3. Les activités humaines dans les secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime ont des impacts dommageables pour les écosystèmes littoraux et marins, malgré des initiatives pour les limiter ...	8
1.3.1. <i>Les activités des secteurs de la pêche, de l'aquaculture, de la pêche et du transport maritime ont des impacts dommageables sur la biodiversité à l'échelle mondiale</i>	<i>8</i>
1.3.2. <i>La politique commune de la pêche au niveau européen, ainsi que des initiatives au niveau national, ont permis de renforcer la durabilité de l'exploitation des stocks de pêche sans la garantir entièrement....</i>	<i>9</i>
1.3.3. <i>Tandis que les activités de pêche et d'aquaculture marine connaissent une contraction depuis quinze ans, les flottes de commerce maritime et de plaisance augmentent en France.....</i>	<i>13</i>
1.3.4. <i>Les données à la disposition de la mission ne permettent pas de suivre l'impact sur la biodiversité des pratiques soutenues par les pouvoirs publics.....</i>	<i>17</i>
1.3.5. <i>L'Office français de la biodiversité et la Fondation pour la recherche sur la biodiversité ont produit une cotation des dépenses de soutien aux activités maritimes selon leur impact sur la biodiversité sur laquelle la mission s'est appuyée.....</i>	<i>20</i>
2. LA MISSION A RECENSÉ PLUS DE 2 MD€ DE SOUTIENS PUBLICS AUX SECTEURS DE LA PÊCHE, DE L'AQUACULTURE ET DU TRANSPORT MARITIME, SANS VISION SUR LES FINANCEMENTS APPORTÉS PAR LES COLLECTIVITÉS.....	24

2.1. Les financements européens, <i>via</i> le FEAMPA, représentent 70 M€ de financements annuels moyens pour les filières maritimes, principalement en soutien des secteurs de la pêche et de l'aquaculture.	24
2.2. Les dépenses budgétaires aux filières maritimes représentent 1 Md€, principalement <i>via</i> le financement du système de retraite des marins et des dispositifs de soutien à l'emploi dans le secteur du transport maritime	31
2.3. La mission recense 830 M€ de dépenses fiscales, principalement portées par la taxe au tonnage, et au moins 230 M€ d'avantages fiscaux et sociaux, <i>via</i> le tarif réduit à l'achat de carburant et diverses exonérations de cotisations sociales.....	36
2.4. Malgré leurs compétences en matière d'affaires maritimes, les soutiens des collectivités aux filières maritimes manquent de transparence	42
2.5. Les missions exercées par certains organismes en matière de gestion du système de retraite des marins, de représentation du secteur ou de décarbonation de la filière représentent environ 490 M€ par an	45
2.6. La politique actionnariale au sein des acteurs des filières maritimes constitue un levier de l'action publique pour limiter l'impact des filières maritimes sur la biodiversité	46
3. PRÈS D'UN TIERS DES SOUTIENS PUBLICS AUX FILIÈRES MARITIMES CHIFFRÉS ET IDENTIFIÉS PAR LA MISSION, SOIT 738 M€, CONCOURENT AU MAINTIEN OU AU DÉVELOPPEMENT D'ACTIVITÉS DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ.....	47
3.1. La mission a identifié 121 M€ de moyens finançant des pratiques dommageables à la biodiversité au sein de la filière pêche, sous la forme d'aides au carburant, et 46 M€ de dépenses en soutien de la pêche et de l'aquaculture dont l'impact sur la biodiversité ne peut être évalué en l'absence de données.....	47
3.2. La mission a identifié 620 M€ de dépenses à approfondir en priorité <i>via</i> le soutien aux secteurs du transport maritime et de la plaisance principalement au titre de la taxe au tonnage	51
3.3. Parmi les soutiens transverses aux filières maritimes, qui sont principalement des aides au système social des marins, la mission n'a pas identifié d'aides devant être étudiées au regard des activités financées et leurs effets sur la biodiversité.....	53
3.4. La mission identifie formellement 738 M€ de soutiens publics nécessitant un approfondissement prioritaire, principalement constitués de la taxe au tonnage et des exonérations de carburant pour les navires de pêche équipés d'arts traînants, et au moins 46 M€ à l'impact insuffisamment documenté	55

4. LA MISSION FORMULE PLUSIEURS PISTES D'ÉTUDES POUR AMÉLIORER LA CAPACITÉ DES POUVOIRS PUBLICS À RÉDUIRE LES IMPACTS NÉGATIFS DES SOUTIENS AUX FILIÈRES MARITIMES SUR LA BIODIVERSITÉ.....	56
4.1. L'amélioration de la connaissance des soutiens publics aux filières maritimes est indispensable pour suivre et évaluer leurs impacts sur la biodiversité	56
4.2. La pêche et le transport maritime français s'inscrivent dans un contexte international qui limite les marges de manœuvre à l'échelon national, mais l'ampleur des soutiens publics apportés à ces secteurs offre une opportunité pour faire évoluer leurs pratiques.....	58

1. L'espace maritime français abrite une biodiversité particulièrement riche sur laquelle les filières maritimes ont un impact important

1.1. Les écosystèmes marins hébergent une biodiversité marine d'une grande richesse, à l'origine de services écosystémiques essentiels, aujourd'hui menacée par les pressions anthropiques

Couvrant 361 millions de km², les océans représentent 71 % de la superficie de la planète. Leur volume total atteint 1,37 milliard de kilomètres cubes, leur profondeur moyenne est de l'ordre de 3 800 mètres et la profondeur maximale, en fosse abyssale, est de 11 034 mètres (fosse des Mariannes).

Les espaces maritimes hébergent une vie faunistique et floristique d'une grande diversité, qui reste aujourd'hui mal connue. Les scientifiques estiment que le nombre d'espèces marines se situe entre 500 000 et 10 M¹, dont 250 000 ont été décrites à ce jour². Les écosystèmes marins et littoraux sont composés de communautés biologiques adaptées aux conditions locales présentes et historiques, qui interagissent entre elles. Ces communautés forment des habitats marins qui évoluent sous l'influence des facteurs naturels et des pressions d'origine humaine.

Les écosystèmes marins rendent plusieurs services écosystémiques essentiels aux sociétés humaines :

- ◆ sur le plan économique, les populations vivant sur les zones littorales (un habitant sur deux) bénéficient de facilités pour le transport, l'alimentation (ressources marines issues de la pêche) et de l'installation de sources d'énergie renouvelables³, et plus de 80 % du commerce mondial en volume est assuré par les transports maritimes internationaux⁴ ;
- ◆ sur le plan de la régulation et de la protection contre les aléas, les écosystèmes marins jouent un rôle dans la séquestration du CO₂⁵, la réduction des impacts sanitaires et économiques de la prolifération de certains végétaux, ou la lutte contre le risque d'érosion et de submersion marine des espaces côtiers ;
- ◆ sur le plan culturel et patrimonial, les écosystèmes marins et littoraux constituent des leviers d'attractivité pour le tourisme balnéaire ou des activités de loisir maritime.

Le grand nombre de personnes qui utilisent et dépendent de l'océan, associé au développement exponentiel du transport maritime et de la pêche industrielle mondiale, se traduit par une surexploitation des ressources, et une dégradation des habitats marins, dont découlent la réduction de la biodiversité et le risque d'effondrement des stocks et d'extinction de nombreuses espèces.

¹ D'après le site de Naturefrance service public d'information sur la biodiversité, au 1^{er} décembre 2022.

² Données du *World register of marine species*.

³ Site internet des Nations Unis, Objectif de développement durable 14 « *Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* ».

⁴ Donnée de l'Organisation maritime internationale.

⁵ 25 % des émissions de CO₂ anthropiques sont séquestrées par les milieux marins et littoraux.

La Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (*Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services*, IPBES) relève cinq pressions anthropiques qui mettent en péril la biodiversité mondiale (cf. annexe I). **Parmi les cinq pressions identifiées par l'IPBES, toutes affectent directement les milieux marins :**

- ◆ le changement d'usage des terres et des mers, par la modification des habitats côtiers et marins, notamment par l'urbanisation, le tourisme, l'agriculture et l'aquaculture qui peuvent entraîner une dégradation des écosystèmes ;
- ◆ la surexploitation des ressources naturelles, le prélèvement direct et le trafic illégal d'espèces : la surpêche⁶ réduit les populations d'espèces marines au-delà de ce que le milieu peut régénérer, menace leur survie et perturbe les chaînes alimentaires ;
- ◆ le changement climatique global, au travers de l'augmentation des températures océaniques, de l'acidification⁷ des océans et de la montée du niveau de la mer, qui affectent les écosystèmes marins, modifient l'aire de répartition des espèces animales et végétales marines et les forcent à migrer, accélèrent certains cycles végétatifs voire menacent la survie de certaines espèces (blanchiment des coraux) ;
- ◆ les pollutions des océans et des eaux douces, qui peuvent provenir des activités humaines maritimes et terrestres, contribuent à détruire ou modifier les écosystèmes marins, notamment les pollutions par des substances dangereuses (pesticides, métaux lourds, etc.), les pollutions émergentes (résidus médicamenteux, nanoparticules, ondes électromagnétiques, etc.), la pollution par les macrodéchets, notamment plastiques, et les microplastiques qui se retrouvent en mer et dans les organismes marins, et la pollution sonore (notamment par les transports maritimes) ;
- ◆ l'introduction d'espèces exotiques envahissantes (EEE) par le transport maritime, qui perturbent les écosystèmes locaux, entraînent une compétition avec les espèces natives et modifient les équilibres écologiques.

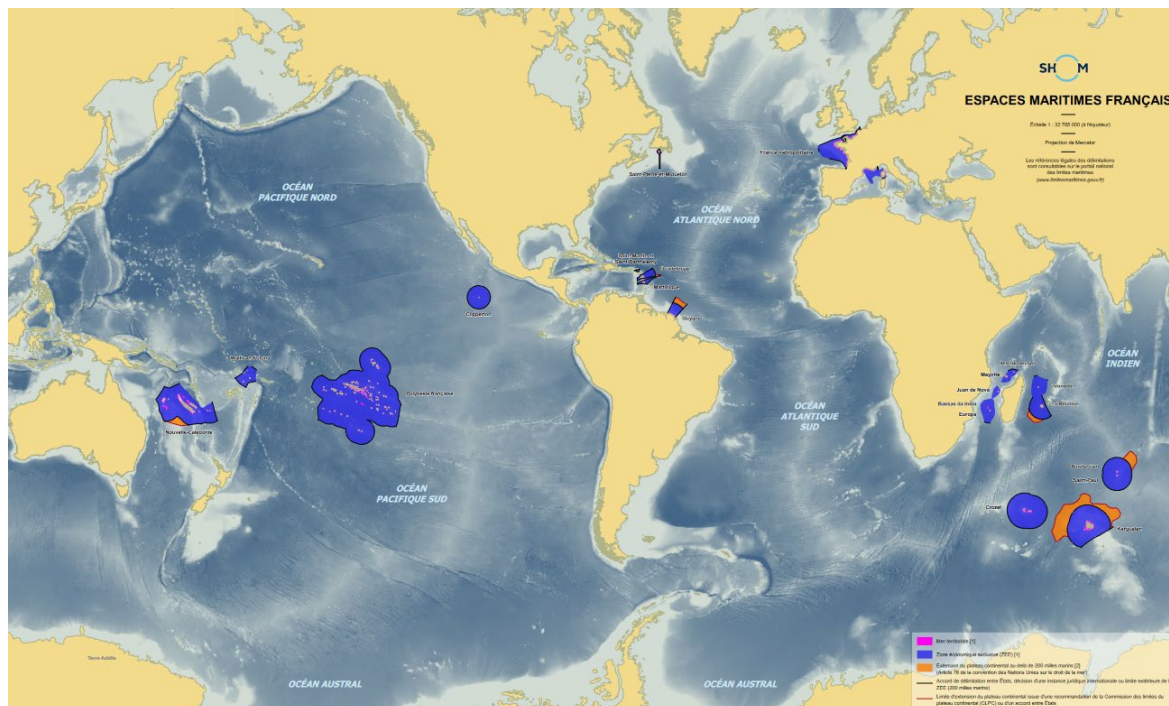
⁶ Définie comme l'activité de pêche excessive et non durable. En 2015, 33 % des stocks de poissons marins ont été exploités à des niveaux biologiquement non durables, 60 % l'ont été au niveau maximum de pêche durable, et seulement 7 % à un niveau inférieur à celui estimé comme étant durable (données IPBES).

⁷ Depuis la fin des années 1980, 95 % des eaux océaniques de surface en haute mer ont vu leur acidité augmenter car les océans absorbent environ 30 % du dioxyde de carbone (CO₂) produit, ce qui réduit le pH de l'eau de mer.

1.2. Le territoire maritime français dispose d'une biodiversité marine unique qui n'échappe pas à l'érosion graduelle constatée à l'échelle mondiale

La France possède l'un des plus vastes espaces maritimes (au deuxième rang mondial, derrière les États-Unis) avec plus de dix millions de km², soit 3 % de la surface totale des océans. Ces espaces bordent environ 18 000 km de côtes. Ils sont répartis dans les océans Pacifique, Indien, Atlantique et Austral, soit quatre des cinq océans de la planète (cf. figure 1).

Figure 1 : Carte des espaces maritimes français



Source : Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), données 2022.

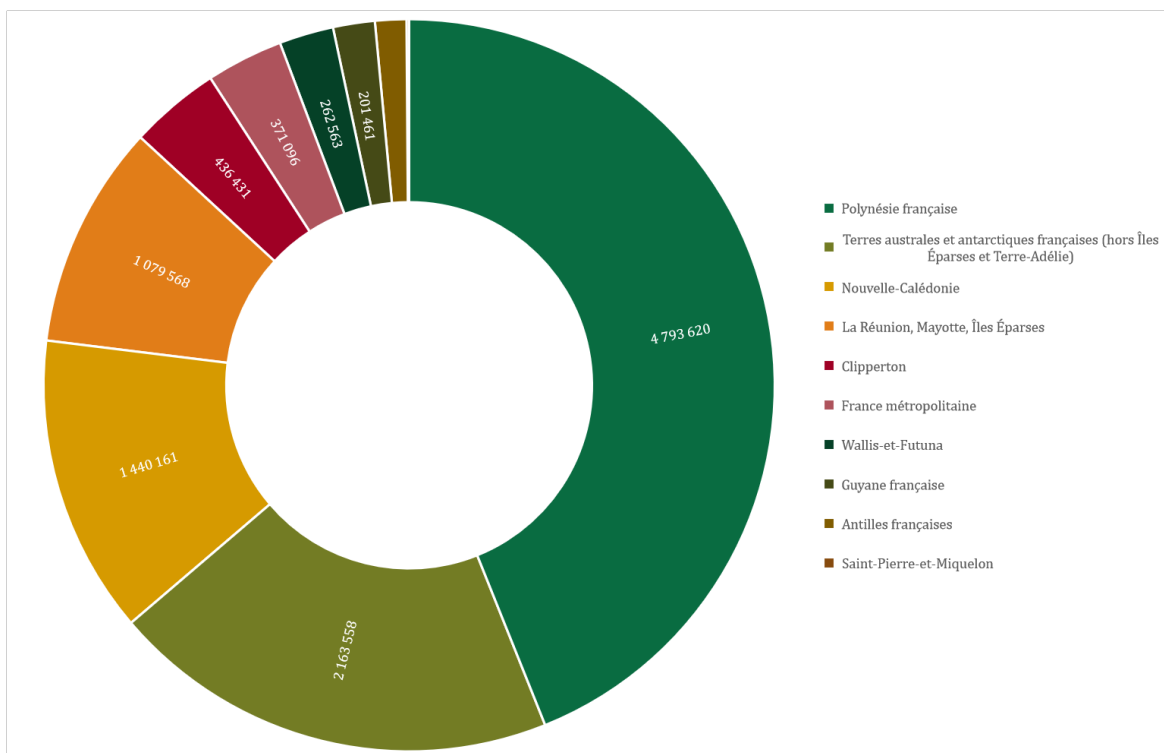
Les espaces maritimes ultramarins représentent près de 96 % du total (cf. graphique 1), dont 47 % pour la seule Polynésie. L'ensemble de ce patrimoine confère à la France une responsabilité singulière pour la gestion et la protection du milieu marin et littoral français.

Les écosystèmes marins et littoraux français recèlent une biodiversité d'espèces particulièrement importante, dont 80 % est présente dans les territoires ultra-marins⁸ :

- ◆ l'espace maritime français abrite environ 50 000 espèces marines, soit 20 % des espèces marines répertoriées au niveau mondial, dont 998 sont exclusives (endémiques) ou quasi-exclusives (sub-endémiques) du territoire français (sixième place dans le monde) ;
- ◆ la France abrite la quatrième plus grande surface de récifs coralliens au monde, elle est le seul pays à posséder des récifs coralliens dans trois océans, représentant 10 % des récifs frangeants et barrières et 20 % des atolls présents dans le monde ;
- ◆ le territoire français abrite 9 Mha d'espaces tropicaux, dont 88 kha de mangroves, écosystème présentant une biodiversité remarquable (3 000 espèces de poissons en dépendent) et offrant de nombreux services écosystémiques spécifiques (lutte contre l'érosion des côtes, premier puits de carbone devant la forêt tropicale).

⁸ Données du l'édition 2024 des *Chiffres clés de la mer et du littoral*, publiés par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique.

Graphique 1 : Superficie de l'espace maritime français par zone géographique



Source : Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), données 2023.

Comme la biodiversité marine mondiale, la biodiversité marine française est en déclin.

L'édition 2024 des « Chiffres clés de la mer et du littoral », publiés par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique illustrent cet effondrement. Ainsi, concernant la santé des écosystèmes, la situation est la suivante :

- ◆ seulement 5 % des espèces et 6 % des habitats marins et côtiers sont dans un état de conservation favorable ;
- ◆ 22 % des espèces et 53 % des habitats sont dans un état défavorable inadéquat ;
- ◆ 27 % des espèces et 35 % des habitats sont dans un état défavorable mauvais ;
- ◆ 46 % des espèces et 6 % des habitats sont dans un état inconnu (données 2013-2018).

En 2022, 32,5 % de l'espace maritime français était couvert par des aires marines protégées et 58 % des mangroves nationales faisait l'objet de mesures de protection (hors Polynésie française). Entre les années 90 et 2020, on observe 4 fois plus de mammifères marins échoués sur les côtes métropolitaines. 62 % des récifs coralliens inventoriés dans les Antilles françaises et l'océan Indien (hors îles éparses) sont dégradés en 2020.

Concernant l'état des eaux (côtières et de transition) et la pollution, les constats sont les suivants :

- ◆ 47 % des eaux littorales étaient en bon état ou en très bon état écologique en 2022⁹ : 10,5 % en très bon état, 36,3 % en bon état, 32,5 % en état moyen, 12,5 % en état médiocre, 5,8 % en mauvais état.

⁹ Rapportage à la Commission européenne en 2022

- ♦ 80 % des déchets en mer sont des plastiques qui se fragmentent. En 2021, on trouve 350 déchets pour 100 mètres de plage¹⁰. Entre 2015 et 2020 en France métropolitaine, on recense 17 000 à 88 000 microplastiques flottants/km² et de 70 à 500 déchets dans les fonds marins/km².

1.3. Les activités humaines dans les secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime ont des impacts dommageables pour les écosystèmes littoraux et marins, malgré des initiatives pour les limiter

1.3.1. Les activités des secteurs de la pêche, de l'aquaculture, de la pêche et du transport maritime ont des impacts dommageables sur la biodiversité à l'échelle mondiale

Dans son rapport d'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, publié en 2019, l'IPBES considère qu'au niveau mondial :

- ♦ la pêche est l'activité ayant eu l'impact le plus important sur la biodiversité des écosystèmes marins au cours des 50 dernières années ;
- ♦ le changement dans les utilisations de la mer et des terres côtières est le deuxième facteur le plus important en termes d'impact sur la biodiversité des océans, notamment du fait de l'aquaculture et de la pêche au chalut de fond.

Au niveau mondial, la proportion des stocks marins exploités à un niveau biologiquement viable est descendue à 62,3 % en 2021, perdant 2,3 points par rapport à 2019 selon l'Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). La surexploitation des stocks de poissons s'accroît, notamment dans les pays en développement, et les bons résultats obtenus par certains pays n'ont pas suffi à renverser la tendance mondiale : dans les zones où la gestion de la pêche est inefficace ou inexistante, les stocks de poissons sont en mauvais état. L'exploitation intensive favorise en outre la capture accidentelle de certaines espèces, comme les dauphins, les requins, les raies et les oiseaux. Par ailleurs, dans les opérations de pêche, en fonction des pratiques, il arrive que des captures appelées « *prises accessoires* » ne correspondent pas aux espèces et tailles des organismes ciblés.

D'autres facteurs significatifs sur la détérioration des milieux marins sont des conséquences directes ou indirectes des activités humaines dans les filières maritimes (cf. 1.3.5), comme la pollution due au transport longue distance de personnes et de marchandises, la perturbation des écosystèmes par l'aquaculture ou encore l'acidification des océans due à l'augmentation des niveaux de dioxyde de carbone.

La biodiversité marine est également victime de la destruction des habitats (raclage des fonds), dans le cadre des activités de pêche, des collisions avec les bateaux (transport, nautisme et pêche), de la pêche illicite et de la pêche amateur.

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée (dite « pêche INN ») représente une part importante des captures : au moins 15 % au niveau mondial¹¹.

¹⁰ Chiffres clés de la mer et du littoral, 2024.

¹¹ <https://www.mer.gouv.fr/lutte-contre-la-peche-illegale-non-declaree-et-non-reglementee-inn>

1.3.2. La politique commune de la pêche au niveau européen, ainsi que des initiatives au niveau national, ont permis de renforcer la durabilité de l'exploitation des stocks de pêche sans la garantir entièrement

1.3.2.1. Au niveau européen

La politique commune de la pêche (PCP) est « *un ensemble de règles visant la préservation des ressources biologiques de la mer, ainsi que la gestion et le contrôle des pêcheries européennes à l'intérieur et à l'extérieur des eaux de l'Union européenne (UE)* ». Le traité de fonctionnement de l'UE (TFUE) octroie à l'UE une compétence exclusive en matière de préservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la PCP (article 3).

La PCP poursuit cinq objectifs définis par l'article 39 du TFUE :

- ◆ accroître la productivité de la pêche ;
- ◆ assurer un niveau de vie équitable aux personnes travaillant dans ce secteur ;
- ◆ stabiliser les marchés par le biais d'une organisation commune des marchés (OCM) ;
- ◆ garantir la sécurité des approvisionnements ;
- ◆ assurer des prix raisonnables dans les livraisons aux consommateurs.

La PCP revêt une importance majeure pour l'Union européenne, dans la mesure où cette dernière est le troisième producteur mondial de pêche et d'aquaculture, le premier importateur de produits de la mer et que 20 des 27 États membres ont un accès maritime. Elle est guidée par trois principes :

- ◆ durabilité environnementale, sociale et économique de l'activité de pêche ;
- ◆ coopération régionale efficace ;
- ◆ prise de décision basée sur les éléments scientifiques.

Axe majeur de la PCP, la question de la durabilité est devenue centrale face à la raréfaction des ressources halieutiques. Cet impératif, évoqué dès 1983, a été pris en compte dans les réformes de la PCP de 2003 et 2013¹², afin que les captures ne nuisent pas à la reproduction des espèces. S'inspirant du cadre défini par les Nations Unies, l'UE a fixé des totaux admissibles de capture (TAC). Chaque année, des quotas sont déterminés par espèce et par secteur de pêche sur la base d'avis scientifiques sur l'état de la ressource, répartis ensuite entre les États membres selon un principe de stabilité relative, qui tient compte du niveau historique d'exploitation de chaque État. Pour les stocks dont la conservation est menacée, l'UE adopte des plans pluriannuels, définissent des taux maximums de mortalité à ne pas dépasser et limitent l'évolution future des TAC.

¹² Règlement n°1380/2013 du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de pêche et règlement n° 1379/2013 du 11 décembre 2013 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture.

La dernière évolution de la PCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, avec pour objectifs de :

- ♦ ramener les stocks de poissons à des niveaux permettant une exploitation maximale durable, en tenant compte du « rendement maximal durable » (RMD)¹³ pour ne pas capturer un volume de poissons plus important que ce qu'un stock peut reproduire pendant une année donnée - l'objectif poursuivi étant que les stocks reviennent, à l'horizon 2020, à des niveaux supérieurs au RMD et s'y maintiennent ;
- ♦ mettre fin aux pratiques de pêche génératrices de gaspillage, notamment *via* l'obligation, pour les pêcheurs, de débarquer toutes les prises réalisées au cours d'une sortie de pêche (au lieu de rejeter en mer des poissons non désirés), afin de préserver la ressource tout en maintenant une activité économique viable, et l'instauration de sanctions à l'encontre des flottes surdimensionnées ;
- ♦ créer de nouvelles possibilités de croissance et d'emploi dans les régions côtières.

La réforme favorise aussi une plus grande autonomie des États et des régions dans la gestion des objectifs communs fixés par la PCP. La Commission européenne a publié en 2023 une communication intitulée « *La politique commune de la pêche aujourd'hui et demain* ». Cette dernière, qui évalue les résultats de la PCP depuis 2013 ainsi que son fonctionnement actuel, ne conclut pas à la nécessité de la réviser.

Elle souligne toutefois des points d'amélioration de la PCP, notamment des mesures dont la mise en œuvre doit être renforcée et pour lesquelles des évaluations supplémentaires sont nécessaires :

- ♦ l'obligation de débarquement et ses coûts et avantages pour la société et les pêcheurs ;
- ♦ la contribution à la mise en œuvre de la législation environnementale et du système de gouvernance associé ;
- ♦ l'amélioration de la base de connaissances et le renforcement de l'approche écosystémique, en tenant compte à la fois des objectifs socio-économiques et environnementaux ;
- ♦ l'avenir de la profession et le renouvellement générationnel ;
- ♦ l'exploitation des opportunités de recherche et de financement de l'UE ;
- ♦ l'attribution des quotas au niveau national et la transparence du processus ;
- ♦ le cadre de la capacité de la flotte et sa pertinence pour les investissements structurels à bord, y compris en soutien à la transition énergétique du secteur ;
- ♦ l'amélioration du développement des indicateurs sociaux afin d'augmenter la robustesse des rapports socio-économiques utilisés dans la préparation des mesures de gestion et de conservation des pêcheries.

La Commission européenne propose d'ouvrir une nouvelle phase de discussion et de coopération avec les parties prenantes du secteur de la pêche, qui doit aboutir à un « *Pacte pour la pêche et les océans* ».

La pêche de loisirs est par ailleurs progressivement intégrée à la PCP : depuis 2019¹⁴, la Commission peut étendre par décision certaines mesures dites « *techniques* », destinées à protéger les ressources halieutiques et les écosystèmes marins, aux activités de pêche récréative. Aucune décision en ce sens n'a toutefois été prise par la Commission à la date de ce rapport.

¹³ Défini comme « le rendement théorique d'équilibre le plus élevé pouvant être prélevé de manière continue en moyenne dans un stock, dans les conditions environnementales existantes moyennes sans affecter sensiblement le processus de reproduction ».

¹⁴ Règlement (UE) 2019/1241 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relatif à la conservation des ressources halieutiques et à la protection des écosystèmes marins par des mesures techniques.

Par ailleurs, **dans le cadre de la lutte contre le dérèglement climatique, la Commission européenne prévoit la mise en œuvre d'un paquet de mesures pour accélérer la transition énergétique du secteur de la pêche**¹⁵. L'objectif de ces mesures est de réduire l'impact socio-économique des prix de l'énergie, notamment sur le secteur de la pêche, secteur qui dépend fortement des énergies fossiles.

En 2022, les prix du diesel marin ont plus que doublé par rapport à 2021, ce qui a entraîné une augmentation de la part des coûts énergétiques de 13 % des revenus en 2020 à environ 35 % en 2022. Dans le cadre du plan de résilience pour accompagner les secteurs particulièrement affectés par l'augmentation du coût de l'énergie et des matières premières, des mesures spécifiques ont été accordées au secteur de la pêche. L'aide aux entreprises de pêche a consisté en une remise de 35 centimes par litre de carburant acheté du 17 mars au 31 juillet 2022, incluant la remise générale à la pompe du 1^{er} avril au 31 juillet 2022. Cette aide a été versée dans la limite du plafond *de minimis*, lequel a été revalorisé de 35 000€ pour cette seule année pour les entreprises de pêche et d'aquaculture pour atteindre 65 000 € pour l'année 2022¹⁶.

1.3.2.2. Au niveau national

Au niveau national, la France a élaboré différents plans et documents de programmation en complément de la PCP, dans l'objectif d'amoindrir les impacts des activités humaines sur le milieu marin et ses ressources.

Un des objectifs de la Stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB) est ainsi l'atteinte de 10 % du territoire national (maritime compris) mis sous statut de protection forte¹⁷ **en 2030**. Cette dernière dénomination, en autorisant sous certaines conditions le maintien d'activités extractives, s'écarte de la notion de protection « *stricte* » énoncée par l'Union européenne¹⁸, qui s'est fixée comme objectif l'atteinte de 30 % d'AMP d'ici 2030, dont au moins un tiers sous protection stricte. Les activités extractives, telles que la pêche, ne sont en particulier pas compatibles avec le niveau de protection attendu au sein des zones de protection stricte¹⁹ (cf. Encadré 1).

¹⁵ Communication de la Commission, *On the Energy Transition of the EU Fisheries and Aquaculture sector*, 21 février 2023.

¹⁶ Point 42 de la communication de la Commission intitulée « *Encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression de la Russie contre l'Ukraine* ».

¹⁷ Au sens du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte : « *Est reconnue comme zone de protection forte une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées.* »

¹⁸ Définie par la Commission au sein du *Commission Staff Working Document « Criteria and guidance for protected areas designation »* : « *Les zones strictement protégées sont des zones entièrement et légalement protégées, dans l'objectif de conserver et/ou restaurer l'intégrité des espaces naturels riches en biodiversité, en préservant leur structure écologique sous-jacente ainsi que les processus environnementaux naturels qui les soutiennent. Les processus naturels y sont donc essentiellement laissés intacts, à l'abri des pressions et menaces humaines susceptibles d'affecter la structure et le fonctionnement écologique global de la zone, que ces pressions et menaces proviennent de l'intérieur ou de l'extérieur de la zone strictement protégée.* » (traduction de la mission).

¹⁹ A fortiori la pêche industrielle, définie au sein de la recommandation n°55 adopté au Congrès mondial de la nature 2020 de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) comme la pêche « *pratiquée par des navires motorisés (> longueur de 12m x largeur de 6m), disposant d'une capacité de >50 kg de prises/voyage, demandant d'importantes sommes d'argent pour leur construction, maintenance et fonctionnement, et principalement vendue commercialement, et que la pêche utilisant des dispositifs de chalut traînés ou remorqués le long des fonds marins ou de la colonne d'eau, et la pêche utilisant des sennes coulissantes et des grandes palangres* ».

Fin 2021, 32,5 % des eaux françaises étaient couvertes par au moins une aire marine protégée²⁰, dépassant l'objectif de 30 % des espaces maritimes et terrestres français en aires protégées. En 2024, l'extension de plusieurs réserves naturelles nationales a augmenté la surface de territoire protégé : réserve des Sept-Îles (qui a notamment permis d'ajouter 19 420 ha sous protection forte), réserve du Venec (287 ha sous protection forte) et celle de la Mer de Corail.

En s'appuyant sur la connaissance et l'innovation, la stratégie nationale pour la mer et le littoral 2024-2030 (SNML) promeut les mesures portées par la SNB.

La France s'est également engagée dans la protection de la biodiversité marine en haute mer, grâce à l'adoption en novembre 2024 par le Sénat de **la loi autorisant la ratification du traité sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale en haute mer** (connu sous le sigle anglais BBNJ, *Marine Biodiversity of Areas Beyond National Jurisdiction*). Dans la perspective de la Conférence des Nations unies de 2025 à Nice, la France se mobilise au niveau diplomatique pour l'entrée en vigueur en 2025 de cet accord.

Encadré 1 : État des lieux de l'interdiction du chalutage de fond dans les zones maritimes protégées

En 2020, la Commission européenne s'est fixé l'objectif de protéger 30 % des mers européennes dans le cadre de sa stratégie biodiversité - contre 12,1 % en 2023, dont une protection « stricte » pour un tiers de cette zone, d'ici à 2030.

Pour accompagner l'atteinte de ces objectifs, la Commission européenne a dévoilé un train de mesures pour rendre le secteur de la pêche plus durable et plus résilient le 21 février 2023.

Parmi celles-ci, son « plan d'action » pour protéger et restaurer les écosystèmes marins et sa mesure phare interdisant progressivement, d'ici à 2030, la pêche utilisant le chalutage de fond (chaluts, dragues, filets maillants...) dans les zones maritimes protégées, pratique que l'UE considère comme l'une des activités les plus dommageables pour les fonds marins et qu'elle a déjà interdite depuis 2016 au-dessous de 800 mètres.

En 2023, les pêcheurs concernés ont fait connaître leur opposition à cette mesure. Pour « l'Alliance européenne pour la pêche de fonds », elle mettrait « en danger 7 000 navires » correspondant à « 25 % des volumes débarqués dans l'UE et à 38 % des revenus totaux de la flotte européenne ».

Le changement de Commission et de commissaire en 2024 a laissé en suspens le sujet jusqu'à ce jour.

Source : Mission.

En France, le plan d'action pour une pêche durable de mars 2022 s'articule autour de trois axes :

- ◆ la science au service de la pêche durable ;
- ◆ la modernisation de la filière et le renforcement de sa compétitivité ;
- ◆ la valorisation du métier de marin pêcheur et le renforcement de son attractivité. Il comprend dix actions phares et quatre recommandations, avec des mesures nationales et européennes.

Le Plan aquaculture d'avenir 2021-2027 s'inscrit dans les nouvelles lignes directrices de la Commission européenne pour le développement de l'aquaculture, prévus par l'article 34 du règlement relatif à la politique commune des pêches. La nouvelle stratégie 2021-2027 vise à développer l'aquaculture française, en maintenant un haut niveau de performance économique et environnementale des filières.

²⁰ Rapport *Les zones de protection forte en mer - État des lieux et recommandations* du Comité français de l'UICN, publié en septembre 2021.

Chaque année, selon les scientifiques du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM), entre 4 000 et 9 000 dauphins sont accidentellement capturés par des navires, et meurent dans les filets de pêche, au fond de l'eau ou s'échouent sur le rivage. Afin de réduire le taux de mortalité et les prises dites « accessoires » qui affectent tout particulièrement le marsouin dans la mer Baltique et la mer Noire, le dauphin dans le golfe de Gascogne, le requin-ange, le poisson-guitare, le grand requin blanc, le phoque moine de Méditerranée ou encore les tortues marines, diverses solutions sont testées ou en développement, telles que les *pingers* (dispositifs sonores d'effarouchement des cétacés) ou les dispositifs d'évasion du filet, qui sont des systèmes adaptables à certains chaluts permettant à certaines espèces prisonnières du filet (cétacés ou tortues marines) de s'en échapper. Des mesures plus radicales peuvent également être décidées comme l'interdiction de pêche. En 2024, le **Plan d'action national pour réduire les captures accidentelles de petits cétacés** dans le golfe de Gascogne a été mis en œuvre avec un plan d'expérimentation pour évaluer et améliorer l'efficacité des dispositifs techniques de réduction des captures accidentelles. Une fermeture de 30 jours pour tous les navires de pêche de plus de huit mètres y compris étrangers, dans le golfe de Gascogne, début 2024 pendant le mois de reproduction des dauphins, a permis de réduire de 76 % les captures mortelles de dauphins par rapport aux hivers précédents. L'action a été reconduite en février 2025. Des mesures alternatives à la fermeture continuent d'être expérimentées pour allier protection de la biodiversité et maintien de la pêche.

1.3.3. Tandis que les activités de pêche et d'aquaculture marine connaissent une contraction depuis quinze ans, les flottes de commerce maritime et de plaisance augmentent en France

Pour mener sa notation du caractère dommageable de certaines dépenses concourant au maintien ou au développement des activités de pêche, la mission s'est par ailleurs appuyée sur les données rassemblées par le Comité scientifique, technique et économique des pêches (cf. encadré 2).

D'après ces données, la pêche maritime représentait un chiffre d'affaires de 1,4 Md€ en 2022, mobilisait près de 7 500 équivalents temps-plein et comptait alors une flotte de pêche de 5 230 navires actifs (cf. tableau 1).

Encadré 2 : La base de données du Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP)

Le Comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP) élabore chaque année une base de données détaillée pour son rapport économique annuel sur la flotte de pêche de l'Union européenne. Cette base est constituée à partir des déclarations des États membres, qui fournissent des informations selon des critères harmonisés définis par la Commission européenne.

Les données sont agrégées par flottille, définie comme un ensemble de navires partageant les mêmes caractéristiques en termes de :

- pays d'origine ;
- zone d'opération ;
- classe de taille ;
- technique de pêche principale.

Les flottilles sont classées selon treize techniques de pêche principales, basées sur l'engin ou la combinaison d'engins de pêche dominants²¹. Les variables collectées incluent des données transversales (effort de pêche, débarquements, capacité) et socio-économiques (emplois, capital, revenus, dépenses).

Les données relatives aux flottilles de moins de dix navires sont agrégées avec les données d'autres flottilles pour des raisons de confidentialité.

Source : Mission.

Ces données permettent de préciser certaines caractéristiques de la flotte française pour l'année 2022 par taille de navire, en distinguant les navires selon leur taille :

- ♦ **si les navires de taille inférieure à 12m (navire <12m) composent la majorité (84 %) de la flotte française de navires actifs**, ils ne représentent que 45 % des emplois (comptés en équivalents temps-plein), 31 % de la valeur des débarquements et 16 % de la consommation d'énergie ;
- ♦ les navires d'une longueur comprise entre 12 et 24 m (navires 12-24m) et ceux d'une longueur supérieure à 24 m (navires >24m) représentent respectivement 12 % et 4 % de la flotte en nombre de navires, mais un nombre plus important d'ETP (respectivement 28 % et 27 %) ;
- ♦ les navires >24 m sont sur-représentés en termes de proportion concernant la valeur brute des débarquements (38 % du total) et la consommation d'énergie (49 %), de même que les navires 12-24 m dans une moindre mesure (respectivement 31 % et 34 %) ;
- ♦ concernant les caractéristiques socio-économiques, un navire côtier compte en moyenne 0,8 ETP, contre 3,2 ETP pour un navire hauturier et 10,5 ETP pour un navire industriel, et la valeur brute de son débarquement annuel est en moyenne de 10 k€ (contre respectivement 690 k€ et 2,7 M€ pour les navires hauturiers et industriels) ;
- ♦ en termes de productivité rapportée à la consommation énergétique, moins le navire est long, plus la valeur produite est importante - la valeur de débarquement moyenne pour un navire <12m est en effet de 8,5 €/L, contre 4,1 €/L pour un navire 12-24m et 3,5 €/L pour un navire >24m .

²¹ Fileyeurs dérivants et/ou fixes, dragueurs, chalutiers démersaux et/ou senneurs démersaux, navires utilisant des casiers et/ou des pièges, navires utilisant des lignes et des hameçons, navires utilisant des engins actifs polyvalents, navires utilisant des engins passifs polyvalents, navires utilisant des engins actifs et passifs, senneurs, chalutiers à perche, chalutiers pélagiques, navires utilisant d'autres engins actifs, navires utilisant d'autres engins passifs.

Tableau 1 : Caractéristiques de la flotte française de pêche (navires actifs) en 2022

Taille du navire	Nombre de navires	ETP	Valeur brute des débarquements (M€)	Consommation d'énergie (millions de litre)
<12 m	4 399	3 374	438	51
12 – 24 m	635	2 061	436	107
> 24 m	196	2 057	532	154
Total	5 230	7 492	1 406	312

Source : Mission, à partir de la base de données du CSTEP sur les données de pêches européennes par flottille.

Le secteur de la pêche fait face à une diminution de sa flotte et des emplois directs de marins pêcheurs, depuis plusieurs années : -24 % pour les navires par rapport à 2000, - 5 % pour les emplois par rapport à 2011.

L'aquaculture marine regroupe les secteurs de la conchyliculture, la pisciculture marine, la culture de macro-algues et l'élevage des crustacés en eau de mer. En 2021, ces activités comptent, au niveau national, près de 2 400 entreprises et 19 000 emplois environ²², principalement au sein de la filière conchyliculture. Elle regroupe en effet 2 294 entreprises, 18 300 emplois et représente 96 % de la totalité des ventes aquacoles marines. Au total, la production aquacole marine génère un chiffre d'affaires de 617 M€.

A l'exception de quelques catégories de productions (algues et spirulines, caviar), les ventes de produits issus de l'aquaculture marine connaissent une baisse de volume depuis 2008²³ :

- ◆ - 22 % pour les huîtres entre 2008 et 2022, - 26 % pour les moules et - 14 % pour les autres coquillages et crustacés ;
- ◆ - 12 % pour les salmonidés (chair) et - 26 % pour les œufs de saumons ;
- ◆ - 22 % pour les poissons élevés en mer.

Contrairement à la flotte de pêche, la flotte de commerce sous pavillon français se caractérise par la jeunesse de sa flotte et un contexte international porteur. Elle comptait, au 1er janvier 2024, 438 navires d'une jauge brute de plus de 100 (en UMS²⁴). Elle se compose d'une flotte de transport de 207 navires et d'une flotte de services maritimes de 231 navires²⁵.

Les 207 navires dédiés au transport de marchandises totalisent près de 9,3 millions de jauge brute (en UMS) et leur capacité d'emport est de plus de 9,2 millions de tonnes de port en lourd (tpl). Les 231 navires dédiés aux services de plus de 100 UMS totalisent 382 950 UMS.

Cette flotte est répartie entre les différents registres d'immatriculation du pavillon national : registre international français (RIF), registre métropolitain, registres d'Outre-mer (Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna). La flotte française se situe au 23^{ème} rang des flottes mondiales en termes de taille du pavillon. La France est classée par le même organisme au 19^{ème} rang mondial pour sa flotte contrôlée au sens large (pavillon France et tiers).

²² Données issues de l'édition 2024 des *Chiffres clés de la mer et du littoral*, publiés par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique.

²³ Chiffres issus de l'enquête *Aquaculture 2022*, publiée en mars 2024 par le service de statistique, d'évaluation et de prospective (Agreste) du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

²⁴ Pour *Universal Measurement System*, unité de mesure du tonnage communément utilisée.

²⁵ Données *La marine marchande en France* publiées sur le site du ministère chargé de la mer.

L'ICS (*International Chamber of Shipping*) a distingué le pavillon français dans son rapport 2023-2024 sur les critères de qualité environnementale, de sécurité des navires et de niveau de droit social. L'âge moyen de la flotte de transport française est de 7 ans au 1^{er} janvier 2024, à rapporter à un âge moyen compris entre 29 et 34 ans pour la flotte de pêche selon les façades maritimes²⁶. Par comparaison, l'âge de la flotte mondiale de transport est estimé à 16,7 ans. Les mêmes calculs pour la flotte de services maritimes donnent un âge moyen de 19,4 ans.

Par ailleurs, la capacité de la flotte mondiale de commerce est en augmentation depuis 2001, avec une croissance en 2023 de 3,4 %, supérieur à la croissance du volume du commerce maritime la même année²⁷.

La flotte de commerce française est composée de navires très divers : pétroliers (brut, produits raffinés), gaziers (gaz naturel liquéfié, gaz de pétrole liquéfié), porte-conteneurs, cargos, rouliers et transbordeurs, paquebots, vedettes à passagers, câbliers, navires océanographiques, navires offshore (AHTS²⁸, PSV²⁹, navires d'assistance et de transport de personnel...), dragues, remorqueurs (portuaires et de haute mer), bateaux-pilotes.

La flotte de plaisance française est également sur une trajectoire de développement dynamique. Au 31 août 2023, elle est constituée de 1 061 000 bateaux immatriculés, pour moitié répartis équitablement entre les régions Bretagne et Provence-Alpes-Côte d'Azur³⁰. En constante hausse, la flotte reste largement dominée par les unités à moteur, qui en représentent les trois quarts. Les voiliers comptent pour 20 % de l'ensemble. Les unités les plus modestes, de taille inférieure à cinq mètres, représentent 56 % de la flotte de plaisance immatriculée. En y ajoutant les unités entre cinq et sept mètres, le pourcentage atteint 86 %. Moins de 20 000 bateaux dépassent douze mètres.

²⁶ Système d'informations halieutiques (SIH), Ifremer, 2022.

²⁷ *Étude sur les transports maritimes – Points de passage maritimes stratégiques : naviguer entre les écueils*, 2024, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

²⁸ *Anchor Handling Tug Supply* (remorqueurs de manutention d'ancre).

²⁹ *Purpose Supply Vessels* (navires de ravitaillement offshore).

³⁰ Données *La plaisance en chiffre*, 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023, publié par le ministère chargé de la mer.

Encadré 3 : Impact de l'industrie des croisières sur la biodiversité

L'industrie des croisières a un impact significatif sur la biodiversité marine et terrestre. En reprenant l'analyse de l'impact sur les pressions anthropiques pesant sur la biodiversité, l'activité de croisière a les mêmes impacts en termes de typologie que le transport maritime, avec une intensité particulière selon les pressions suivantes :

- pollution et changement climatique : les navires de croisière génèrent d'importantes quantités de déchets solides et liquides, souvent déversés en mer, qui contribuent à la pollution des océans et menacent les écosystèmes marins – par ailleurs, ces navires fonctionnant majoritairement au fioul lourd, émettent des quantités significatives de dioxyde de carbone, d'oxydes d'azote et d'oxydes de soufre³¹.
- changement d'usage des sols et des mers : les infrastructures portuaires dédiées aux croisières ou à l'accueil massif de touristes qu'elles entraînent, qui nécessitent des aménagements particuliers, ont également un impact sur les habitats naturels³².

Source : Mission. Face à l'absence de données exhaustives sur l'impact réel des activités maritimes sur la biodiversité, la mission s'appuie sur une méthodologie développée par l'ONB et la FRB pour réaliser la cotation du caractère dommageable des soutiens publics identifiés

1.3.4. Les données à la disposition de la mission ne permettent pas de suivre l'impact sur la biodiversité des pratiques soutenues par les pouvoirs publics

L'acquisition de données concernant les captures et la gestion des stocks halieutiques reste un pilier majeur de la lutte contre la surexploitation. Si l'étendue des captures est inconnue ou mal comptabilisée, les stocks ne peuvent être gérés de manière durable.

La production vendue dans les criées, même si elle ne renseigne pas sur la quantité de poissons et de fruits de mer prélevée sur la ressource, informe sur les espèces les plus vendues, les ports les plus productifs et les métiers les plus productifs. Elle fait l'objet d'obligations déclaratives, encadrées par :

- ♦ le règlement (CE) n°1224/2009 du 20 novembre 2009, qui établit un régime communautaire de contrôle afin d'assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche ;
- ♦ le règlement (UE) 2017/1004 du 17 mai 2017, qui établit un cadre de l'Union européenne pour la collecte, la gestion et l'utilisation des données dans le secteur de la pêche ;
- ♦ l'arrêté du 18 mars 2015 relatif aux obligations déclaratives en matière de pêche maritime.

Si ces données font l'objet de déclaration et de suivi au niveau national et européen, elles ne traduisent toutefois pas de manière exhaustive l'impact de la pêche sur la ressource. La quantité de poissons et de fruits de mer pêchée par les pêcheurs français n'est pas précisément connue car certains prélèvements sur la ressource ne font pas l'objet d'évaluations régulières et précises, notamment :

- ♦ les animaux pêchés n'ayant pas atteint la taille requise et qui sont rejetés à la mer, morts - cette production ne se retrouve pas sur le marché mais il y a quand même eu prélèvement sur la ressource ;

³¹ Dans une étude publiée en juin 2023, le groupe d'ONG Transport et Environnement estime que les 218 navires de croisière situés en Europe ont émis autant d'oxydes de soufre (SOx) qu'un milliard de véhicules sur la même période.

³² Article *Paradise lost? How cruise companies are 'eating up' the Bahamas*, publié le 27 novembre 2024, sur le site de l'organe de presse anglais *The Guardian*.

Annexe IV

- ◆ la quantité consommée par le pêcheur et sa famille. La production de la pêche maritime de loisir ou la « *godaille* » du marin pêcheur ne font l'objet d'aucune déclaration ;
- ◆ le produit de la pêche directement vendu au consommateur ou à la restauration en dehors du marché ;
- ◆ le produit de la pêche de loisir.

Dans l'objectif d'évaluer l'impact direct sur la biodiversité des soutiens publics au secteur de la pêche, il faudrait par ailleurs disposer de données permettant de croiser les soutiens publics directement reçus par un navire avec son impact sur la biodiversité. Ces données n'existent pas à ce jour.

Même si la mission s'est appuyée sur la méthodologie présentée en 1.3.5, il est toutefois possible de considérer certains proxys pour évaluer le montant ou l'impact sur la biodiversité de certains soutiens publics au secteur de la pêche.

Ainsi, la base CSTEP permet, avec les limites rappelées à l'encadré 2, d'obtenir des données socio-économiques sur les navires de pêche selon le type d'engins de pêche utilisé, tel que la consommation de carburant et le nombre d'ETP (cf. tableau 2 :).

En 2022, la flotte de pêche française³³ était composée de :

- ◆ 1 312 navires déclarant opérer des engins de pêche actifs, aussi dits « *arts traînants* », dont l'impact sur la biodiversité est plus important, représentant 82 % de la consommation d'énergie totale et 48 % des ETP ;
- ◆ 3 805 navires déclarant opérer des engins de pêche passifs, aussi dits « *arts dormants* », représentant 17 % de la consommation d'énergie totale et 50 % des ETP ;
- ◆ 110 navires déclarant opérer des engins de pêche actifs et passifs.

Tableau 2 : Composition de la flotte française de pêche en 2022 par type d'engins de pêche

Types d'engin de pêche	Nombre de navires	Consommation d'énergie (millions de litres)	ETP
Engins actifs	1 312	257	3 600
<i>Chalutiers démersaux et/ou senneurs démersaux</i>	<i>560</i>	<i>156</i>	<i>1 900</i>
<i>Senneurs</i>	<i>102</i>	<i>69</i>	<i>806</i>
<i>Dragueurs</i>	<i>284</i>	<i>12</i>	<i>390</i>
<i>Chalutiers pélagiques</i>	<i>30</i>	<i>11</i>	<i>202</i>
<i>Navires utilisant des engins actifs polyvalents</i>	<i>133</i>	<i>8</i>	<i>247</i>
<i>Navires utilisant d'autres engins actifs</i>	<i>203</i>	<i>1</i>	<i>55</i>
Engins passifs	3 805	53	3 767
<i>Fileyeurs dérivants et/ou fixes</i>	<i>1 358</i>	<i>25</i>	<i>1 673</i>
<i>Navires utilisant des lignes et des hameçons</i>	<i>882</i>	<i>14</i>	<i>994</i>
<i>Navires utilisant des casiers et/ou des pièges</i>	<i>776</i>	<i>8</i>	<i>577</i>
<i>Navires utilisant des engins passifs polyvalents</i>	<i>608</i>	<i>5</i>	<i>480</i>
<i>Navires utilisant d'autres engins passifs</i>	<i>181</i>	<i>0</i>	<i>44</i>
Navires utilisant des engins actifs et passifs	110	3	125

Source : Mission, à partir de la base de données du CSTEP sur les données de pêches européennes par flottille.

³³ Hors navires inactifs et chalutiers à perche (trois navires) pour lesquels les données de consommation et d'emploi ne sont pas disponibles.

Pour évaluer le caractère durable des activités de pêche, la mission a envisagé de s'appuyer sur les deux principaux labels existants pour la pêche durable : les labels « *pêche durable* » et « *MSC* » (cf. encadré 4). Comme rapporté par l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), dans un rapport en date de février 2024³⁴, la pêche française est toutefois en retard sur les pays anglo-saxons ou nordiques en matière de certification d'écolabels.

Il n'a pas été possible, compte-tenu de l'absence de données détaillées disponibles, du faible recours au label pêche durable et des limites du label MSC, de se fonder sur ces deux labels pour noter le caractère dommageable des soutiens publics identifiés par la mission.

Encadré 4 : Présentation des labels « *pêche durable* » et « *MSC* »

Le label Pêche durable

L'écolabel « *pêche durable* » est un écolabel public français créé en 2017. Cet écolabel répond aux engagements du Grenelle de l'environnement et du Grenelle de la mer. Il certifie que les produits de la pêche répondent à des exigences environnementales, économiques et sociales. Ce label couvre l'ensemble de la filière, de l'activité de pêche à la commercialisation, en passant par la transformation.

Pour être certifiées, les pêcheries doivent respecter quatre exigences du référentiel de l'écolabel, vérifiées par un audit de certification :

- l'écosystème : garantir que l'activité de pêche n'impacte pas de manière significative l'écosystème, c'est-à-dire non seulement la ressource ciblée mais également les espèces non-ciblées et l'habitat dans lequel la pêcherie évolue ;
- l'environnement : garantir que l'activité de pêche a un impact limité sur l'environnement (réduire l'usage d'énergie fossile, améliorer la gestion des déchets et la prévention des pollutions) ;
- le social : assurer un niveau satisfaisant de conditions de vie et de travail à bord des navires pour les équipages. Les critères portent notamment sur la sécurité et la formation des équipages ;
- la qualité : garantir un niveau élevé de fraîcheur des produits écolabellisés.

Dans les faits, cette certification est encore assez peu utilisée selon l'IFREMER³⁵.

Le label MSC

Organisation internationale à but non lucratif, le *Marine Stewardship Council* (MSC) délivre un label garantissant que les produits de la mer proviennent de pêcheries certifiées conformes à un référentiel de pêche durable. Ce référentiel repose sur trois principes : la durabilité des stocks de poissons, la minimisation de l'impact environnemental et une gestion efficace des pêcheries.

Certification internationale, elle est la plus répandue en matière de pêche durable et responsable, mais elle est depuis plusieurs années fortement décriée par plusieurs ONG et associations, car elle ne prend pas en compte les méthodes de pêche, dont celles industrielles peuvent avoir un fort impact sur la biodiversité.

Les produits MSC peuvent provenir de gros armateurs employant des techniques néfastes pour l'environnement marin, comme la pêche au chalut de fond par exemple. Selon l'organisation non gouvernementale (ONG) Bloom, la pêche industrielle à fort impact représenterait 83 % des volumes certifiés par le MSC entre 2009 et 2017, et le tiers des volumes certifiés MSC proviendrait du chalutage de fond, pratique de pêche reconnue – avec la pêche à la drague – comme la plus destructrice pour la biodiversité marine.

Source : Mission.

³⁴ « Comment vont les poissons en France en 2020 ? », février 2024, IFREMER.

³⁵ « Pêche : les labels sont-ils satisfaisants ? », 11 février 2021.

Pour le transport maritime, les labels sont encore émergents et tournés vers la problématique des émissions de gaz à effet de serre dont le secteur est responsable. Ce dernier est aujourd'hui à l'origine de 3 % des émissions de gaz à effet de serre³⁶.

Pour répondre à cet enjeu, *Surfrider Foundation Europe* et l'Alliance verte (programme volontaire de certification environnementale pour l'industrie maritime nord-américaine) ont créé en 2020 le label « *Green marine Europe* ». Dans le cadre de ce programme, pour recevoir leur certification, les participants doivent se plier à plusieurs exigences, notamment évaluer leur performance environnementale selon un cadre commun et se soumettre à une vérification externe des résultats, sur les thématiques suivantes³⁷ :

- ◆ les émissions de gaz à effet de serre ;
- ◆ les émissions atmosphériques polluantes (NOx, SOx et particules) ;
- ◆ le bruit sous-marin ;
- ◆ les espèces aquatiques envahissantes ;
- ◆ la gestion des déchets ;
- ◆ les rejets huileux.

L'extension de ce programme, dont la popularité est croissante auprès des armateurs et des chantiers maritimes, pourraient constituer la base d'un futur travail d'évaluation de l'impact environnemental des soutiens publics individuels et collectifs au secteur. Toutefois, l'absence de données individualisées n'a pas permis à la mission de s'appuyer sur ce label dans le cadre de cet exercice.

1.3.5. L'Office français de la biodiversité et la Fondation pour la recherche sur la biodiversité ont produit une cotation des dépenses de soutien aux activités maritimes selon leur impact sur la biodiversité sur laquelle la mission s'est appuyée

Dans le cadre de la construction de l'indicateur sur les dépenses de l'État défavorables à la biodiversité, le groupe de travail de l'ONB (GT ONB) a procédé à une cotation des dépenses concourant aux activités de la filière maritime fondée sur leur impact sur chacune des cinq pressions anthropiques dommageables à la biodiversité (cf. tableau 3).

Selon les méthodes de pêche, le GT ONB analyse différemment les dépenses de soutien aux activités de pêche sur la biodiversité, qui peuvent affecter les communautés benthiques et leurs habitats :

- ◆ **les dépenses conduisant au maintien ou au développement de la pêche *via* chaluts de fond, pélagiques et dragues (arts traînants) sont considérées comme dommageables à la biodiversité** par l'exercice des pressions suivantes :
 - prélèvement direct : le chalutage participe à la surexploitation de stocks de pêche, en raison de son niveau de sélectivité très faible - le rejet de poissons hors quota et les captures accidentelles peuvent représenter une part significative de la prise ;
 - pollution : le chalutage de fonds peut entraîner des modifications de la structure des sédiments marins et leur remise en suspension contribuant à accentuer la dispersion de certains métaux lourds (pollution) ainsi que la mise à disposition de substances nutritives et énergétiques aux êtres vivants pouvant entraîner des modifications importantes de la dynamique trophique des communautés benthiques ;

³⁶ Organisation maritime internationale (OMI), quatrième étude sur l'émission de gaz à effets de serre, 2020.

³⁷ D'après le site du programme *Green Marine Europe*.

- changement climatique : à quantité égale de poissons pêchés et à taille de navires comparable, la consommation de carburant des navires équipés d'arts traînants est plus élevée que celle des navires équipés d'arts dormants³⁸ ;
 - changements d'usage des mers et des sols marins : le chalutage de fond et les dragues peuvent entraîner la destruction d'habitats benthiques et la modification du fond marin par laminage de la surface - leurs effets biologiques se traduisent par l'arrachage ou l'écrasement des espèces érigées et la mise à nu des espèces enfouies, l'accroissement d'espèces nécrophages sur la zone draguée ;
 - espèces exotiques envahissantes : les arts trainants contribuent aussi à la colonisation d'espèces exotiques, en favorisant par exemple la diffusion des crépidules³⁹ lors du raclage des fonds ;
- ◆ **les dépenses conduisant au maintien ou au développement de pratiques de pêche au casier et à la nasse sont considérées comme favorables à la biodiversité**, car concourant à un modèle de référence d'une pêche moins impactante pour le milieu marin ;
 - ◆ **les dépenses relatives au contrôle des navires de pêche sont également considérées comme favorables à la biodiversité**, par la réduction des pressions liées au prélèvement direct et à la pollution.

Le GT ONB considère comme défavorables pour la biodiversité les dépenses concourant au maintien ou au développement des activités d'aquaculture. Il relève en particulier les impacts suivants de l'aquaculture marine : dégradation des habitats, perturbations de la chaîne trophique et de la dynamique des populations, transmission de maladies, réduction de la variabilité génétique, pollutions chimiques, médicamenteuses et biologiques par les échappements d'élevages qui interagissent avec les populations naturelles ou conduisent à l'introduction d'espèces exotiques et à leur propagation. La suralimentation des élevages en cage marine peut également se traduire par une pollution organique du milieu par l'excès d'apports d'aliments non consommés et de déjections.

Les dépenses concourant à un changement des pratiques d'aquaculture par une utilisation plus efficace des ressources et de la réduction d'utilisation d'eaux et de produits chimiques sont qualifiées de mixtes quant à leur impact sur la biodiversité.

L'ensemble des dépenses concourant au maintien ou à l'augmentation du transport maritime (de personne ou de marchandise) sont considérées par le GT ONB comme dommageables pour la biodiversité, par l'exercice des pressions suivantes :

- ◆ changement d'usage des mers via l'occupation d'espace et les dérangements importants des espèces marines ;
- ◆ émissions de pollutions, notamment la pollution sonore dans la colonne d'eau, le rejet d'eaux polluées lors des activités de déballastage et de carénage ;
- ◆ introduction d'espèces exotiques envahissantes à l'occasion du transport ;
- ◆ prélèvement direct d'espèces via les collisions et l'ancrage ;
- ◆ émissions de gaz à effet de serre via la consommation de carburant.

L'impact sur la biodiversité causé par l'activité des ports et des infrastructures maritimes est traité sous l'angle d'artificialisation dans l'annexe consacrée à l'aménagement du territoire.

³⁸ Article scientifique « *Comparaison de mesures d'intensité énergétique dans les pêcheries commerciales* » publié dans Natures Sciences Sociétés le 5 décembre 2012, rédigé par Pascal Le Floch et Isabelle Dangeard.

³⁹ *Crepidula fornicata*, espèce de mollusques gastéropodes marins, originaire de la façade atlantique de l'Amérique du Nord, considérée comme envahissante en Europe.

À l'exception de son impact sur le changement climatique, noté comme inclassable en raison de la diversité des types de bateaux utilisés, la navigation de plaisance est classée comme le reste du transport maritime. Plusieurs raisons le justifient : le développement des croisières⁴⁰ et du nombre des bateaux de plaisance⁴¹, leur fréquentation principalement des zones les plus remarquables (paysages, richesse faunistique et floristique) et des zones protégées et fragiles.

Les opérations de contrôle et de surveillance des navires sont par ailleurs considérées comme réduisant les pressions liées aux pollutions et au changement climatique.

⁴⁰ + 10 % entre 2024 et 2028 d'après le rapport 2024 sur l'industrie de croisières de la *Cruise Lines International Association*.

⁴¹ + 12 799 enregistrements de navires de plaisance en eaux maritimes entre le 1^{er} septembre 2022 et le 31 août 2023, sur une flotte de navires enregistrées de 1 061 305 navires au 31 août 2023, soit + 1,2 %, d'après l'état des lieux « *La plaisance en chiffres – 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023* » publié par le ministère chargé de la mer.

Tableau 3 : Impact des usages du milieu marin sur la biodiversité – Méthodologie de l’Observatoire national de la biodiversité

Pratique	Changement d’usage des mers	Prélèvement direct	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Pêche et aquaculture							
Chaluts et drague	-2	-1	-1	-2	-1	-7	Défavorable
Pêche au casier et nasse	+2	+1	+1	+2	+1	+7	Favorable
Contrôle des navires de pêche	0	+1	0	+2	0	+3	Favorable
Aquaculture	-2	+1	0	-2	-1	-4	Défavorable
Pratiques aquacoles visant une utilisation efficace des ressources, la réduction de l'utilisation d'eau et de produits chimiques	-2	+1	0	+2	-1	0	Mixte
Transport maritime (usage, hors infrastructures)							
Croisière et transport de personnes maritime	-2	-1	-1	-2	-1	-7	Défavorable
Navigation de plaisance	-2	-1	x	-2	-1	-6	Défavorable
Fret maritime	-2	-1	-1	-2	-1	-7	Défavorable
Opération de contrôle de navire	0	0	+1	+2	0	+3	Favorable

Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, « Indicateur « Dépenses de l’État défavorables à la biodiversité » ».

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

Comme présenté dans l'annexe 1, la mission a procédé à un recensement des différents financements et soutiens publics aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture, du transport et du tourisme maritimes par catégorie de soutiens, en distinguant :

- ◆ les financements européens ;
- ◆ les dépenses budgétaires ;
- ◆ les dépenses fiscales, sociales et assimilées ;
- ◆ les dépenses des opérateurs publics ;
- ◆ les dépenses des collectivités locales.

Afin de faciliter le travail de notation du caractère dommageable des aides publiques vis-à-vis de la biodiversité, la mission a également procédé à une double ventilation des dépenses recensées :

- ◆ une ventilation selon le type d'opération soutenue, distinguant :
 - l'aide au développement du secteur ;
 - le soutien à l'emploi et au paiement des cotisations sociales ;
 - la compensation des arrêts de pêche ;
 - l'achat d'équipement ;
 - les activités de contrôle, d'acquisition de données et de protection de l'environnement ;
 - le soutien aux prix des produits ou services ;
 - l'achat d'énergie ;
 - la gestion des affaires maritimes ;
 - une catégorie couvrant les autres activités ou celles pour lesquelles les détails fournis ne permettaient pas de les catégoriser.
- ◆ une ventilation selon le secteur d'activité soutenu, en distinguant les activités de pêche et d'aquaculture de celles de transport maritime et de plaisance.

2.1. Les financements européens, via le FEAMPA, représentent 70 M€ de financements annuels moyens pour les filières maritimes, principalement en soutien des secteurs de la pêche et de l'aquaculture

Le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) est le principal outil de financement issu du budget de l'Union européenne (UE) visant à soutenir la politique commune de la pêche (PCP), la politique marine de l'UE et les engagements internationaux de l'UE dans le domaine de la gouvernance des océans. Son budget et ses priorités pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 décembre 2027⁴² sont fixées par le règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004 (règlement FEAMPA).

⁴² Correspondante à la durée du cadre financier pluriannuel (CFP 2021-2027) fixé par le règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du Conseil.

Le FEAMPA est structuré autour de quatre priorités, déclinées en dix objectifs dits « spécifiques » et définis dans le règlement FEAMPA. Les priorités précisent les règles d'éligibilité des opérations qu'il est possible de financer par l'intermédiaire du FEAMPA (cf. tableau 4) :

- ◆ favoriser une pêche durable et la restauration et la conservation de ressources biologiques aquatiques, au travers des six objectifs spécifiques :
 - renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental⁴³ ;
 - améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO₂ en remplaçant les moteurs des navires de pêche, sous certaines conditions⁴⁴ ;
 - promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche en cas d'arrêt définitif des activités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche ;
 - favoriser le contrôle et l'application efficaces de la réglementation relative à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN), ainsi que la fiabilité des données aux fins d'une prise de décision fondée sur la connaissance ;
 - promouvoir des conditions équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques ;
 - contribuer à la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques ;
- ◆ encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, et contribuer ainsi à la sécurité alimentaire de l'Union, au travers de deux objectifs spécifiques :
 - la promotion des activités aquacoles durables, en renforçant la compétitivité de la production aquacole tout en veillant à ce que ces activités soient durables à long terme sur le plan environnemental ;
 - la promotion de la commercialisation, de la qualité et de la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que la transformation de ces produits ;
- ◆ permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement des communautés de la pêche et de l'aquaculture, associé à un objectif spécifique à la dénomination identique ;
- ◆ renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable :
 - le renforcement de la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime ou de la coopération entre les garde-côtes.

⁴³ Objectif qui consiste à financer d'une part des augmentations de capacités de pêche via les actions financées au titre des articles 17 « *première acquisition d'un navire de pêche* » et 19 « *augmentation du tonnage brut d'un navire de pêche pour améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique* », d'autre part d'autres actions de modernisation, adaptation ou diversification des activités de pêche, ainsi que certaines actions de formation, d'investissements dans des infrastructures portuaires et des activités de recherche et innovation.

⁴⁴ Article 18 du règlement FEAMPA : uniquement pour les navires ne dépassant pas 24 m, appartenant à un segment de flotter pour lequel le dernier rapport sur la capacité de pêche prévu dans le cadre de la PCP fait état d'un équilibre avec les possibilités de pêche, avec une baisse de la puissance pour les navires de petite pêche côtière ou une baisse de 20 % des émissions de CO₂ pour les autres types de navires.

Tableau 4 : Les priorités du FEAMPA.

Priorité	Objectif spécifique	Secteurs	Financements
Priorité 1 : favoriser une pêche durable et la conservation des ressources biologiques aquatiques	1.1.1. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental. Toutes les opérations, sauf celles bénéficiant d'un soutien au titre des articles 17 et 19	Pêche	Soutien à l'activité
	1.1.2. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental. Opérations bénéficiant d'un soutien au titre des articles 17 et 19	Pêche	Équipement
	1.2. Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO2 en remplaçant ou en modernisant les moteurs des navires de pêche	Pêche	Équipement
	1.3. Promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche en cas d'arrêt définitif des activités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche	Pêche	Compensations d'arrêt
	1.4. Favoriser le contrôle et l'application efficaces de la réglementation relative à la pêche, y compris la lutte contre la pêche INN, ainsi que la fiabilité des données aux fins d'une prise de décision fondée sur les connaissances	Pêche	Acquisition de données ou de connaissances, contrôles
	1.5. Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques	Pêche	Soutien au prix
Priorité 2 : encourager les activités aquacoles durables ainsi que la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, et contribuer ainsi à la sécurité alimentaire dans l'Union	1.6. Contribuer à la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques	Pêche	Protection de l'environnement
	2.1. Promouvoir les activités aquacoles durables, en particulier en renforçant la compétitivité de la production aquacole, tout en veillant à ce que les activités soient durables à long terme sur le plan environnemental	Aquaculture	Soutien à l'activité
Priorité 3 : permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement des communautés de pêche et d'aquaculture	2.2. Promouvoir la commercialisation, la qualité et la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que leur transformation	Consommation	Soutien à l'activité
Priorité 4 : renforcer la gouvernance internationale des océans et faire en sorte que les mers et les océans soient sûrs, sécurisés, propres et gérés de manière durable	3.1. Permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement durable des communautés de pêche et d'aquaculture	Pêche Aquaculture	Soutien à l'activité
	4.1. Renforcer la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime ou de la coopération entre les garde-côtes	Transverse	Acquisition de données ou de connaissances, contrôles

Source : Mission, à partir du règlement FEAMPA.

La déclinaison du FEAMPA au niveau national est définie pour la France, dans le programme national (PN), adopté le 28 juin 2022 par la Commission européenne. Il est piloté par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA).

Le budget alloué à la France au titre du FEAMPA pour la période 2021-2027 est de 567,1 M€, soit un montant annuel moyen de 81,0 M€, ventilé selon les différents objectifs stratégiques (cf. tableau 5 et tableau 6) :

- ♦ l'enveloppe dédiée au développement des activités de pêche et d'aquaculture représente 48 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 274,0 M€ sur la période, soit un montant annuel moyen de 39,1 M€. Les 274,0 M€ se répartissent en :
 - 105,9 M€ destinés à l'objectif de promotion d'activités aquacoles durables et au renforcement de leur compétitivité, via le financement d'actions prévues au plan d'aquaculture d'avenir (PAA), notamment des opérations de modernisation et développement des activités aquacoles, la facilitation de l'installation de nouveaux aquaculteurs, ou le financement d'actions de recherche, d'innovation et de sensibilisation ;
 - 79,3 M€ destinés à l'objectif de promotion de la commercialisation, de la qualité et de la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, via le financement d'investissements de modernisation et de développement des activités de commercialisation et de transformation, d'actions de recherche et d'innovation, le financement de plans de productions et de commercialisation, et la mise en place de compensations en cas d'évènement exceptionnels ;
 - 62,2 M€ destinés à l'objectif de renforcement des activités de pêche durable via le financement d'opérations de modernisation, d'adaptation et de diversification des activités de pêche sans augmentation du tonnage, d'actions de conseil, de formation, de recherche, d'innovation et de communication sur la durabilité des activités de pêche, le financement de partenariats scientifique/pêcheurs et le financement d'investissement dans les ports de pêche ;
 - 26,5 M€ destinés à l'objectif de développement durable des communautés de pêche et d'aquaculture pour permettre une économie bleue durable, via le financement de la mise en place de groupes d'action locale pêche et aquaculture (GALPA), disposant d'une enveloppe dans le but de sélectionner et financer des projets dit de « *développement local menés par les acteurs locaux* » (DLAL) ;

Annexe IV

- ◆ l'enveloppe dédiée aux actions d'acquisition de données, de connaissances et à la protection de l'environnement représente 27 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 158,0 M€ sur la période, soit un montant annuel moyen de 22,6 M€. Les 158,0 M€ se répartissent en :
 - 124,0 M€ destinés à l'objectif de mise en œuvre des obligations de l'Union en termes de contrôle des pêches et de collecte de données dans le secteur de la pêche, de l'aquaculture et de la transformation, via le soutien individuel aux entreprises pour les investissements à bord à des fins de contrôle, le soutien aux administrations concourant à l'effort de contrôle, et la collecte et la diffusion de données prévues dans le cadre du *Data collection framework*⁴⁵ (DCF) ;
 - 25,0 M€ destinés à l'objectif de protection et de restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques via le financement d'opérations de protection et de restauration des écosystèmes marins et littoraux, le financement d'innovation pour limiter l'impact de la pêche sur le milieu marin, le financement d'opérations de lutte contre les déchets issus de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que le financement d'actions locales en faveur de la protection et de la restauration de la biodiversité ;
 - 9,0 M€ destinés à l'objectif de renforcement de la gestion durable des mers et des océans par la promotion de la connaissance du milieu marin, la surveillance maritime et la coopération entre garde-côtes ;
- ◆ l'enveloppe dédiée au soutien aux prix représente 13 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 72,5 M€ sur la période, soit 10,4 M€ de montant annuel moyen, composé des fonds destinés à l'objectif de promotion de conditions de concurrence équitable pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques, notamment via la mise en place de compensation de surcoûts subis par les opérateurs de ces régions dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture ;
- ◆ l'enveloppe dédiée au financement de l'équipement de pêche représente 3 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 15,6 M€ sur la période, soit 2,2 M€ de montant annuel moyen. Les 15,6 M€ se répartissent en :
 - 11,5 M€ destinés à l'objectif de renforcement des activités de pêche durable, via le financement d'opérations de première acquisition d'un navire de pêche ou d'augmentation du tonnage d'un navire pour en améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique ;
 - 4,1 M€ destinés à l'objectif d'amélioration de l'efficacité énergétique et de réduction des émissions des moteurs de pêche, via le financement d'investissement dans la remotorisation des navires de pêche ;
- ◆ l'enveloppe dédiée aux compensations d'arrêts de pêche, temporaires ou définitifs, représente 3 % du montant global du FEAMPA pour la France, avec 15,0 M€ sur la période, soit 2,1 M€ de montant annuel moyen ;
- ◆ l'enveloppe dédiée à la gestion du FEAMPA représente 6 % du montant global du fonds, avec 32,1 M€ sur la période, soit un montant annuel moyen de 4,6 M€.

Les financements de 79,3 M€ sur la période 2021-2027, dans le cadre de l'objectif stratégique 2.2 (soit 14 % de l'enveloppe globale) qui porte sur l'ensemble de la chaîne de valeur des produits de pêche et d'aquaculture (de la production à la consommation) sont exclus ci-après de l'analyse menée par la mission, étant assimilés à des soutiens en faveur de la consommation plus généralement (cf. annexe I).

⁴⁵ Règlement (UE) 2017/1004 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 relatif à l'établissement d'un cadre de l'Union pour la collecte, la gestion et l'utilisation de données dans le secteur de la pêche et le soutien aux avis scientifiques sur la politique commune de la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°199/2008 du Conseil.

Annexe IV

Tableau 5 : Répartition annuelle par activités et secteurs des montants moyen du FEAMPA sur la période 2021-2027 pour le transport maritime, la pêche et l'aquaculture (M€)

Activités	Pêche et aquaculture	Transport maritime et plaisance	Transverse	Total
Aide au développement	27,8	-	-	27,8
Soutien à l'emploi et cotisations sociales	-	-	-	-
Compensations d'arrêt	2,1	-	-	2,1
Équipement	2,2	-	-	2,2
Contrôle, données et environnement	21,3	-	1,3	22,6
Soutien des prix	10,4	-	-	10,4
Énergie	-	-	-	-
Gestion	-	-	4,6	4,6
Mixtes/indéfinies	-	-	-	-
Total	63,8	-	5,9	69,7

Source : Mission, à partir du programme national français pour le FEAMPA sur la période 2021-2027.

Tableau 6 : Ventilation par objectif spécifique des crédits européens du FEAMPA pour la France au titre de la période 2021-2027

Objectif spécifique	Contribution de l'Union sur la période 2021-2027 (M€)	Montant annuel moyen de la contribution de l'Union (M€)
1.1.1. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental. Toutes les opérations, sauf celles bénéficiant d'un soutien au titre des articles 17 et 19	62,2	8,9
1.1.2. Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental. Opérations bénéficiant d'un soutien au titre des articles 17 et 19	11,5	1,6
1.2. Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO2 en remplaçant ou en modernisant les moteurs des navires de pêche	4,1	0,6
1.3. Promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche en cas d'arrêt définitif des activités de pêche et contribuer à un niveau de vie équitable en cas d'arrêt temporaire des activités de pêche	15,0	2,1
1.4. Favoriser le contrôle et l'application efficaces de la réglementation relative à la pêche, y compris la lutte contre la pêche INN, ainsi que la fiabilité des données aux fins d'une prise de décision fondée sur les connaissances	124,0	17,7
1.5. Promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques	72,5	10,4
1.6. Contribuer à la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes aquatiques	25,0	3,6
2.1. Promouvoir les activités aquacoles durables, en particulier en renforçant la compétitivité de la production aquacole, tout en veillant à ce que les activités soient durables à long terme sur le plan environnemental	105,9	15,1
2.2. Promouvoir la commercialisation, la qualité et la valeur ajoutée des produits de la pêche et de l'aquaculture, ainsi que de la transformation de ces produits	79,3	11,3
3.1. Permettre une économie bleue durable dans les zones côtières, insulaires et intérieures et favoriser le développement durable des communautés de pêche et d'aquaculture	26,5	3,8
4.1. Renforcer la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime ou de la coopération entre les garde-côtes	9,0	1,3
Assistance technique	32,1	4,6
Total	567,1	81,0

Source : Mission, à partir du programme national français pour le FEAMPA sur la période 2021-2027.

2.2. Les dépenses budgétaires aux filières maritimes représentent 1 Md€, principalement *via* le financement du système de retraite des marins et des dispositifs de soutien à l'emploi dans le secteur du transport maritime

Un document de politique transversale (DPT) consacré à la politique maritime de la France est annexé annuellement au projet de loi de finances. La contribution des 29 programmes budgétaires pertinents est estimée à 2,6 Md€ en 2024 (en crédits de paiement).

Pour caractériser la potentielle dommageabilité des soutiens publics à la pêche, au transport maritime, à la plaisance et à l'aquaculture sur la biodiversité, **la mission a sélectionné un sous-ensemble constitué de quatre des programmes budgétaires considérés dans le DPT :**

- ◆ le programme 123 « Conditions de vie outre-mer » ;
- ◆ le programme 197 « Régime de retraite et de sécurité sociale des marins » ;
- ◆ le programme 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » ;
- ◆ le programme 362 « Écologie ».

Elle n'en a retenu que les actions ou sous-actions qui pouvaient explicitement être rattachées aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime.

Par ailleurs, quand bien même ces actions sont susceptibles d'avoir un impact sur la biodiversité, la mission n'a pas intégré dans son recensement des soutiens relevant d'enjeux de négociations internationales par la France ou l'UE ou de sécurité et de défense. Si ces actions peuvent avoir pour effet une augmentation du trafic maritime, et donc des conséquences sur la biodiversité marine, la mission a écarté ces moyens de son champ de travail au regard du caractère trop indirect de ces soutiens.

Par ailleurs, les dépenses liées aux activités de recherche et au fonctionnement des administrations chargées des politiques publiques maritimes n'ont également pas été intégrées dans l'analyse. Leur effet sur la biodiversité, tant par les études menées que par les actions suivies par les ressources humaines concernées, n'étaient pas susceptibles d'être documentés par la mission.

Les dépenses relevant de l'aménagement du territoire (aménagement des infrastructures portuaires, plans de protection des écosystèmes aquatiques) sont considérées dans l'annexe dédiée. Les dépenses relevant du soutien au développement de l'énergie éolienne en mer sont considérées à l'annexe dédiée.

Sur la base des documents budgétaires relatifs au PLF 2024, **la mission identifie 1 069,9 M€ de dépenses budgétaires dédiées aux secteurs de la pêche, de l'aquaculture, du transport et du tourisme maritimes** (cf. tableau 8).

Deux programmes concentrent 99,3 % des dépenses budgétaires identifiées par la mission, à savoir :

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

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

De même, le programme 205 est pour sa totalité composé de dépenses dédiées aux secteurs à l'étude. Il se décompose en :

- ◆ 36,2 M€ de crédits relatifs à la surveillance et à la sûreté maritimes⁴⁶ ;
- ◆ 36,5 M€ de crédits relatifs aux emplois et aux formations maritimes⁴⁷ ;
- ◆ **105,3 M€ d'aides budgétaires à la flotte de commerce**, destinées à la prise en charge des pensions et retraites de la compagnie générale maritime et financière (CGMF), à celle du dispositif d'exonérations de cotisations patronales prévu à l'article L.5553-11 du code des transports⁴⁸, à celle du dispositif temporaire de soutien aux entreprises d'armement maritime (SEAM)⁴⁹ et à celle du contrôle des navires au titre de l'État en port⁵⁰ ;
- ◆ 18,1 M€ au titre de l'action interministérielle de la mer, notamment la mise en œuvre du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes (DCS) et du « dispositif POLMAR »⁵¹ ;
- ◆ 11,6 M€ au titre des dépenses communes du programme 205, des dépenses relatives au développement des systèmes d'information qui lui sont liés, et au fonctionnement du Bureau enquête accident en mer ;
- ◆ **45,2 M€ de soutien à la pêche et l'aquaculture dans le cadre de la PCP**, regroupant :
 - 10,6 M€ pour le suivi scientifique et l'acquisition de données relatives aux ressources halieutiques ;
 - 3,7 M€ de dépenses diverses relevant du fonctionnement de divers dispositifs⁵², le financement de la convention encadrant les caisses chômage intempéries confiées au Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM) et ses extensions, la partie de la subvention pour charge de service public de FranceAgriMer couverte par le ministère chargé de la mer ainsi que les provisions pour litiges et condamnations en justice ;
 - 5,5 M€ de dépenses qualifiées de « interventions socio-économiques », couvrant la participation directe de l'État au financement des caisses chômage intempéries ;
 - 10,3 M€ de dépenses liées au contrôle des pêches et au développement des systèmes d'information des pêches et de l'aquaculture ;
 - 11,0 M€ permettant de couvrir la majorité des contreparties financières nationales au FEAMPA ;
 - 4,0 M€ d'aides économiques non cofinancés par l'Union européenne, qui contribuent à financer le renouvellement de la flotte de pêche dans les DOM et l'aide exceptionnelle au secteur de la petite pêche aux Antilles ;

⁴⁶ Notamment, financement des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et du guichet unique maritime et portuaire (GUMP) pour la surveillance du trafic, de l'Armement des phares et balises (APB) pour la signalisation maritime, des capitaineries de port et de la société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

⁴⁷ Notamment, financement de la formation initiale des marins au sein de l'École nationale supérieure de marine (ENSM) et des lycées professionnels de marins, et financement du service de santé des gens de mer.

⁴⁸ Qui prévoit la compensation auprès des caisses d'assurance sociale de l'exonération des cotisations patronales employant des gens de mer affiliés à l'Énim sur des navires de commerce battant pavillon français ou européen, et affectés à des activités de transport maritime ou assimilés, soumis à concurrence internationale.

⁴⁹ Dispositif mis en place entre 2022 et 2024 pour soutenir la compétitivité et l'emploi du secteur maritime, consistant en un versement direct et semestriel aux entreprises éligibles d'un montant équivalent aux cotisations salariales dont elles s'acquittent.

⁵⁰ Inspections des navires battant pavillon étranger faisant escale dans les ports de l'État.

⁵¹ Dispositif de lutte contre la pollution maritime.

⁵² Le montant des dépenses à l'appui technique de l'administration dans sa gestion du FEAMA a été décompté de cette sous-action, au prorata du poids de l'État dans la gestion du fonds (43 %).

- ◆ 19,6 M€ au titre de la planification et de l'économie bleue, regroupant un volet « *coordination mer et littoral* » (17,8 M€) principalement composé du fonds d'intervention maritime⁵³ (15 M€), et un volet « *plaisance et littoral* » (1,9 M€) qui finance des associations du domaine de la plaisance et le fonctionnement de dispositifs de suivi et de pilotage de l'activité de plaisance (examen des permis, guichet unique de fiscalité plaisance, perception de la taxe plaisance).

Par ailleurs, deux autres actions, chacune au sein d'un autre programme, peuvent être mises en regard du soutien aux secteurs étudiés, pour un total de 8,0 M€ soit 0,7 % du total des dépenses identifiées :

- ◆ 7,5 M€ de crédits au sein du programme 362 « *Écologie* », via la sous-action « *pêche et aquaculture* » de l'action « *mer* », qui abondent plusieurs dispositifs de soutien à l'investissement, la modernisation ou le développement des acteurs des filières pêche et aquaculture, ainsi que des actions de promotion des métiers de la pêche et de l'aquaculture ;
- ◆ 0,5 M€ de crédits au sein du programme 123 « *Conditions de vie en outre-mer* », au titre du fonds « *pêche et aquaculture* », fonds mis en place en 2017 pour répondre à l'impossibilité de Saint-Pierre-et-Miquelon de prétendre aux aides européennes, et dont l'objectif est de financer du matériel de pêche, des navires et de contribuer au volet pêche et aquaculture du plan territorial de l'agriculture durable, de l'alimentation et de la pêche.

La répartition par types d'activités et secteurs soutenus (cf. tableau 7) se fait ainsi :

- ◆ le soutien à l'emploi, via les aides à la flotte de commerce et la participation de l'État au régime de retraite des marins représentent 929 M€, soit 87 % des dépenses budgétaires sur les secteurs maritimes ;
- ◆ les dépenses pour le contrôle, les données et les actions environnementales représentent le deuxième poste de soutien via les aides budgétaires, pour un montant de 87 M€ soit 8 % des dépenses budgétaires sur ces secteurs ;
- ◆ les aides budgétaires à l'équipement se concentrent sur les secteurs de la pêche et de l'aquaculture, secteurs dans lesquelles elles représentent 8 % des aides totales, face à 10 % pour les compensations d'arrêt, 38 % pour les actions de contrôles, d'acquisition de données et de protection de l'environnement et 44 % de dépenses mixtes ou indéfinies (composées des contributions nationales au FEAMPA, de frais de gestion et d'actions couvrant plusieurs activités).

⁵³ Le fonds d'intervention maritime (FIM) vise à accompagner le développement durable des activités marines, conformément aux trois axes prioritaires définis (aménagement du littoral en faveur des activités maritimes, développement de l'économie bleue et la planification et formation aux métiers de la mer).

Annexe IV

Tableau 7 : Répartition par activités et secteurs des dépenses budgétaires pour le transport maritime, la pêche et l'aquaculture (crédits de paiement inscrits au PLF 2024, M€)

Activités	Pêche et aquaculture	Transport maritime et plaisance	Transverse	Total
Aide au développement	-	-	-	-
Soutien à l'emploi et cotisations sociales	-	105	824	929
Compensations d'arrêt	6	-	-	6
Équipement	5	-	-	5
Contrôle, données et environnement	21	-	66	87
Soutien des prix	-	-	-	-
Énergie	-	-	-	-
Gestion	-	-	-	-
Mixtes/indéfinies	24	20	-	44
Total	55	125	890	1 070

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

Tableau 8 : Crédits de paiement associés aux actions dans les secteurs de la pêche, de l'aquaculture, du transport et du tourisme maritimes

Programme/action/sous-action	Crédits de paiement inscrits au PLF 2024 (€)
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	500 000
Action 02 - Aménagement du territoire - Fonds pêche	500 000
Programme 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	787 337 160
Action 01 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	787 337 160
Programme 205 - Affaires maritimes, pêche et aquaculture	274 535 103
Action 01 – Surveillance et sûreté maritimes	36 183 569
Action 02 – Emplois et formations maritimes	36 458 259
Action 03 – Innovation et flotte de commerce	105 283 676
...Compléments retraites et rentes d'accidents du travail (CGMF)	6 780 000
...Dispositifs d'aide à la flotte de commerce (ENIM, ACOS, UNEDIC)	67 443 496
...Dispositif de soutien à l'emploi maritime	30 200 000
...Contrôle des navires	860 180
Action 04 – Action interministérielle de la mer	18 118 409
Action 05 – Soutien et systèmes d'information	11 612 924
Action 07 – Pêche et aquaculture	47 216 757
...Suivi scientifique et des données	10 643 800
... Appui technique	5 714 000
...Contrôle des pêches	10 310 000
...Interventions socio-économiques	5 490 431
...Interventions économiques non cofinancées par l'UE	4 030 000
...Intervention économiques cofinancées par l'UE	11 028 526
Action 08 – Planification et économie bleue	19 661 509
...Coordination mer et littoral (FIM)	17 760 232
...Plaisance et littoral	1 901 277
Programme 362 - Écologie	7 500 000
Action 06 – Mer - sous action Pêche et aquaculture	7 500 000
Total	1 069 872 263

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance des programmes mentionnés dans le tableau pour le PLF 2024.

2.3. La mission recense 830 M€ de dépenses fiscales, principalement portées par la taxe au tonnage, et au moins 230 M€ d'avantages fiscaux et sociaux, via le tarif réduit à l'achat de carburant et diverses exonérations de cotisations sociales

Sur la base du tome 2 du document « *voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances 2025, la mission identifie près de 830 M€ de dépenses fiscales pour l'année 2024 pouvant être rattachées pour tout ou partie aux secteurs du transport maritime, de la pêche et de l'aquaculture (cf. tableau 10).

Six dépenses fiscales bénéficient entièrement aux acteurs des secteurs étudiés :

- ◆ la dépense fiscale correspondant aux modalités particulières d'imposition relatives à la détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime (taxe au tonnage)⁵⁴, en fonction du tonnage de leur navire⁵⁵, définie à l'article 209-B du code général des impôts (CGI), pour un montant évalué à 615 M€ ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant à l'exonération avec droit à déduction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce, définie à l'article 261 du CGI, pour un montant évalué à 2 M€ ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant à une exonération de TVA des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière, dans les conditions définies à l'article 41 septies de la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant à la déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques, définie à l'article 39 decies C du CGI, pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant au tarif réduit pour l'électricité directement fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, aux navires utilisés à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques, définie aux articles L. 312-48 et 312-56 du code des impositions sur les biens et services (CIBS), pour un montant inférieur à 0,5 M€ ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant à l'exonération de TVA des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, défini à l'article 295-1-1° du CGI, pour un montant inférieur à 0,5 M€.

Trois dépenses fiscales bénéficient par ailleurs en partie aux acteurs des secteurs étudiés, sans qu'il ne soit possible à la mission, sur la base des données à sa disposition, de pouvoir en reconstituer la proportion exacte :

- ◆ la dépense fiscale correspondant à l'exonération d'impôt sur les sociétés sous certaines conditions des coopératives maritimes⁵⁶, définie à l'article 207 du CGI, pour un montant global évalué à 191 M€ ;

⁵⁴ Sur option, pour les entreprises dont le chiffre d'affaires provient pour 75 % au moins de l'exploitation des navires armés au commerce.

⁵⁵ Pour les navires éligibles, la détermination du résultat imposable provenant des opérations directement liées à l'exploitation de ce navire est fonction d'un barème journalier par tranches dégressives de 100 unités du système de jaugeage universel (UMS).

⁵⁶ Au sens de l'article L.931-5 du code rural et de la pêche maritime.

Annexe IV

- ◆ la dépense fiscale correspondant au tarif réduit pour les produits énergétiques (hors gaz naturels et charbons) destinés aux moteurs d'aéronefs et de navires lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et navires et de leurs moteurs, définie à l'article L. 312-69 du CIBS, pour un montant global évalué à 23 M€ ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant à l'exonération de la partie du trajet effectuée à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse, définie à l'article 262-II-11° du CGI, pour un montant global évalué à 3 M€.

La mission relève par ailleurs **l'existence de plusieurs dispositions législatives exonérant de TVA certaines opérations liées au transport maritime ou à la pêche, qui peuvent être assimilées à des soutiens publics** (cf. encadré 5).

Ces dispositions ne sont pas considérées comme des dépenses fiscales et ne font pas l'objet de chiffrage dans le cadre de la programmation budgétaire. La mission n'en a pas réalisé d'évaluation chiffrée.

Pour avoir une vision exhaustive des soutiens publics aux filières maritimes françaises, la mission invite les administrations chargées du suivi de ces mesures à en réaliser l'évaluation, notamment en raison du caractère potentiellement dommageable de certaines d'entre elles pour la biodiversité.

Encadré 5 : Règles fiscales non chiffrées favorables aux filières maritimes françaises

La mission a identifié les règles fiscales suivantes s'appliquant aux secteurs des filières maritimes, sans qu'ils ne fassent l'objet de chiffrage permettant à la mission d'évaluer leur ampleur :

- les affrètements et locations de courte durée de navires de plaisance d'une longueur supérieure à 24 m, dont la jauge brute est inférieure à 3 000, mis à disposition à partir du territoire de la Guadeloupe ou de la Martinique en vue de réaliser des voyages d'agrément en dehors des eaux territoriales⁵⁷ ;
- les opérations de livraison, de réparation, de transformation, d'entretien, d'affrètement et de location portant sur les navires de commerce maritime, sur les bateaux utilisés pour l'exercice d'une activité industrielle en haute mer et sur les bateaux affectés à la pêche professionnelle maritime⁵⁸ ;
- les opérations de livraison, de location, de réparation et d'entretien portant sur des objets destinés à être incorporés dans les bateaux mentionnés au point précédent ou utilisés pour leur exploitation en mer, ainsi que sur les engins et filets pour la pêche maritime⁵⁹ ;
- certaines prestations de service⁶⁰ (telles que le pilotage, le remorquage ou l'amarrage) effectuées pour les besoins directs des bateaux mentionnés ci-dessus et de leur cargaison ⁶¹ ;
- les transports maritimes de voyageurs en provenance ou à destination de l'étranger ou des territoires et départements d'outre-mer⁶².

Source : Mission.

⁵⁷ Article 295-1-7° du CGI.

⁵⁸ Article 262-II-2° du CGI.

⁵⁹ Article 262-II-3° du CGI

⁶⁰ Précisées à l'article 73-B de l'annexe III du CGI,

⁶¹ Article 262-II-7° du CGI.

⁶² Article 262-II-8° du CGI.

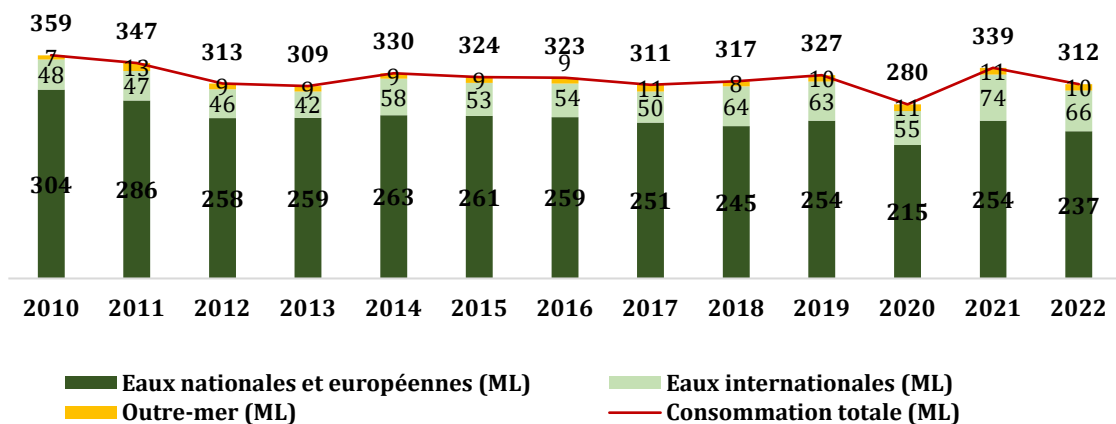
Au-delà de ces soutiens publics identifiés comme des dépenses fiscales *per se* dans les documents budgétaires, **la mission note par ailleurs l'existence d'un taux zéro sur le tarif de l'accise perçue en métropole sur les carburants consommés par les acteurs de la navigation maritime, défini à l'article L. 312-55 du CIBS.** Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (collectivités d'outre-mer⁶³) ont par ailleurs la possibilité de déterminer des tarifs spécifiques pour les différentes catégories fiscales des gazoles et essence, au titre de l'article L.312-38 du CBIS, sans pouvoir les excéder ceux en vigueur en métropole.

La mission évalue l'avantage fiscal à l'achat de carburant au secteur de la pêche au titre de cette disposition à 149 M€, assimilée à une dépense fiscale.

La mission s'est appuyée pour mener cette évaluation, sur la base de données de consommation de carburant de la flotte de pêche française. Cette base est déclarée par la France à la Commission européenne dans le cadre de l'édition 2024 de l'exercice de recueil annuel des données de pêche européennes prévue dans le cadre du DCF et mise à disposition par le comité scientifique, technique et économique des pêches (CSTEP)⁶⁴. Ces données permettent de reconstruire la consommation de carburant de la flotte de pêche française déclarée au titre d'une année (cf. graphique 2) entre 2010 et 2022⁶⁵ :

- ♦ après une diminution de la consommation de 16 % entre 2010 et 2013, de 359 millions de litres (ML) à 309 ML, la consommation de carburant de la flotte de pêche est relativement stable autour de 321 ML en moyenne depuis 2013, exception faite d'une baisse de consommation en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire ;
- ♦ le carburant est consommé à 80 % par des flottes exerçant pour tout ou partie leurs activités de pêche dans les eaux nationales ou européennes, avec une consommation moyenne annuelle stable autour de 254 ML depuis 2012, hors baisse due à la crise sanitaire en 2020 ;
- ♦ les navires exerçant une activité exclusive en outre-mer représentent 3 % de la consommation en moyenne, autour de 9 ML, et ceux exerçant une activité exclusivement dans les eaux internationales 17 % en moyenne, autour de 57 ML.

Graphique 2 : Consommation de carburant de la flotte de pêche française (millions de litres)



Source : Mission, à partir des données 2024 du CSTEP.

⁶³ Composées des départements et régions de la Guadeloupe et de la Réunion, des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, et du département de Mayotte.

⁶⁴ <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC139642>

⁶⁵ Dernière année pour laquelle les données sont disponibles.

Pour son évaluation de l'ordre de grandeur du soutien public au titre de l'exonération de taxe pour l'achat de carburant, la mission s'est appuyée sur les hypothèses suivantes :

- ♦ devant l'impossibilité de définir l'origine du carburant acheté par les navires opérant dans les eaux internationales, et la latitude laissée aux collectivités d'outre-mer de fixer des tarifs spécifiques, seule la consommation des navires opérant pour tout ou partie dans les eaux nationales métropolitaines et européennes a été considérée ;
- ♦ la stabilité de la consommation en carburant des navires opérant dans les eaux nationales métropolitaines et européennes a conduit la mission à considérer pour 2024 une consommation égale à la moyenne depuis 2012, incluant la baisse observée pendant la crise sanitaire, soit 250 ML⁶⁶ ;
- ♦ la mission considère ces hypothèses de modélisation comme conservatrices.

Les entreprises de pêche étant exonérées en métropole de la fraction d'accise sur le carburant, l'avantage fiscal bénéficiant au litre est par ailleurs évalué comme la valeur du taux d'accise par litre de gazole, défini pour 2024 à 0,594 €/L⁶⁷.

Pour une consommation autour de 250 ML pour la flotte de pêche agissant dans les eaux nationales et européennes, l'avantage fiscal à l'achat de carburant pour les entreprises du secteur de la pêche est ainsi *a minima* de 149 M€⁶⁸.

L'évaluation de l'avantage fiscal à l'achat de carburant pour les secteurs étudiés pourrait par ailleurs être affinée en prenant en compte les phénomènes suivants :

- ♦ la mise en regard des éventuelles réductions de tarifs en vigueur dans les collectivités d'outre-mer avec les consommations des flottes de pêche opérant dans leurs eaux ;
- ♦ la prise en compte des exonérations d'achat de carburant dont bénéficient les navires opérant dans les eaux internationales, qui sont à l'origine d'une part conséquente (17 %) de la consommation de la flotte française ;
- ♦ la prise en compte des exonérations d'achat de carburant dont bénéficient également les navires des secteurs du transport maritime et de l'aquaculture.

Au-delà des avantages fiscaux accordés au titre des dispositifs détaillés ci-dessous, les entreprises maritimes peuvent bénéficier par ailleurs d'exonérations de cotisations sociales, définies aux articles L.5553-7 et L.5553-11 du code des transports, sur :

- ♦ la part patronale de la contribution au régime de protection sociale des marins⁶⁹ ;
- ♦ la cotisation d'allocations familiales⁷⁰ ;
- ♦ la contribution à l'allocation d'assurance contre le risque de privation d'emploi⁷¹.

Ces exemptions de cotisations font l'objet d'une compensation par l'État, évaluée pour 2024 à 78 M€⁷².

⁶⁶ En excluant l'année 2020, la moyenne observée est de 254 ML ce qui ne modifie pas l'ordre de grandeur.

⁶⁷ Cf. annexe 3 du *Guide 2024 sur la fiscalité de l'énergie*, édité par le Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique.

⁶⁸ 250 000 000 L multiplié par 0,594 €/L.

⁶⁹ Définie à l'article L. 5553-1 du code des transports.

⁷⁰ Définie à l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale.

⁷¹ Définie à l'article L. 5422-9 du code du travail.

⁷² Tableau 13 de l'annexe 4 du projet de loi de finances de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025.

Annexe IV

Réparties par activité et secteurs d'activités maritimes (cf. tableau 9), les dépenses fiscales, sociales et assimilées bénéficiant directement pour tout ou partie aux secteurs maritimes :

- ♦ atteignent un montant d'au moins 1 058 M€, sur la base des hypothèses conservatrices prises par la mission ;
- ♦ se répartissent principalement sur les aides à l'activité, 806 M€ (soit 76 % du total), dont 615 M€ issus des modalités de détermination alternative du résultat imposable pour les entreprises de transport maritime, et dans une moindre mesure sur le soutien à l'achat de carburant et d'électricité (172 M€ soit 16 % du total), au soutien à l'emploi (78 M€, soit 7 % du total) et au soutien des prix des produits de la pêche (2 M€).

Tableau 9 : Répartition par activités et secteurs des dépenses fiscales et sociales bénéficiant pour tout ou partie au transport maritime, à la pêche et à l'aquaculture (projections 2024, M€)

Activités	Pêche et aquaculture	Transport maritime et plaisance	Transverse	Total
Aide au développement	191	615	ε	806
Soutien à l'emploi et cotisations sociales	-	-	78	78
Compensations d'arrêt	-	-	-	-
Équipement	-	-	-	-
Contrôle, données et environnement	-	-	-	-
Soutien des prix	2	3+ε	-	5
Énergie	149	Non évalué	23+ε	172
Gestion	-	-	-	-
Mixtes/indéfinies	-	-	-	-
Total	342	618	101	1 061

Source : Mission. Note de lecture : ε signifie un montant évalué inférieur à 0,5 M€, non pris en compte dans les totaux.

Certaines dépenses n'ont pas été évaluées par la mission. C'est le cas du montant réel représenté par l'exonération de la fraction d'accise sur le carburant en métropole pour les entreprises de transport maritime et les entreprises de pêche en eaux internationales, ainsi que les réductions de tarifs pouvant être appliquées dans les collectivités d'outre-mer.

Par ailleurs, l'impact sur le budget de l'État des modalités alternatives de détermination du résultat imposable pour les entreprises du transport maritime, optionnel pour les entreprises éligibles, n'a pas été évalué en tant que tel.

Tableau 10 : Dépenses fiscales en faveur de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime

Numéro	Libellé	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire de rattachement	Prévision 2024 (M€)
320119	Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires	Impôt sur les sociétés	205	615
230103	Déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	205	ε
300101	Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transport ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions	Impôt sur les sociétés	149	191
720206	Exonération avec droit à déduction de la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce	Taxe sur la valeur ajoutée	205	2
710108	Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière	Taxe sur la valeur ajoutée	123	ε
720201	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	Taxe sur la valeur ajoutée	112	3
710101	Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	Taxe sur la valeur ajoutée	123	ε
800119	Tarif réduit (nul) pour les produits énergétiques (hors gaz naturels et charbons) destinés aux moteurs d'aéronefs et de navires lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et navires et de leurs moteurs	Accise sur les énergies	203	23
820207	Tarif réduit pour l'électricité directement fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, aux navires utilisés à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques	Accise sur les énergies	203	ε
Total	-	-	-	834

Source : Mission à partir du projet de loi de finances 2025, annexe voies et moyens tome 2. *Note de lecture* : ε signifie un montant évalué inférieur à 0,5 M€.

2.4. Malgré leurs compétences en matière d'affaires maritimes, les soutiens des collectivités aux filières maritimes manquent de transparence

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

Les différents niveaux de collectivités disposent toutefois de compétences et prérogatives en matière d'affaires maritimes, dont certaines peuvent, dans leur mise en œuvre, avoir un impact sur la biodiversité et donner lieu à des financements ou des soutiens publics (cf. tableau 11) :

- ◆ les régions sont gestionnaires des dispositifs régionaux du FEAMPA, en parallèle de l'Etat qui gère les dispositifs nationaux. Les régions ont en effet des prérogatives en matière de développement économique (elles peuvent à ce titre soutenir les entreprises des filières maritimes), d'enseignement et formation dans les filières maritimes, d'aide au renouvellement des flottes de pêche, de développement des énergies renouvelables marines, de transport maritime, de gestion portuaire, de tourisme et de soutien aux sports nautiques et aux activités de plaisance. Elles ont en gestion 57 % de l'enveloppe du FEAMPA⁷³, soit 323 M€ sur la période 2021-2027 sur les programmes régionaux⁷⁴ qui portent sur des soutiens aux investissements pour renforcer les activités de pêche durable sur le plan économique, social et environnemental, à l'installation des jeunes pêcheurs et aux investissements à bord augmentant la jauge, aux activités pour améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO₂, aux investissements qui vont promouvoir des conditions de concurrence équitables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture dans les régions ultrapériphériques, aux investissements qui contribuent à la protection et à la restauration des écosystèmes aquatiques, à la promotion des activités aquacoles durables et économiquement viables, au développement de marchés compétitifs, transparents et stables pour les produits de la pêche et de l'aquaculture et transformer ces produits, et au développement des communautés de pêche et d'aquaculture dans les zones côtières et intérieures (DLAL) ;
- ◆ les départements ont des prérogatives en matière de soutien aux filières de pêche et d'aquaculture, de tourisme, de soutien aux sports nautiques et de gestion portuaire ;
- ◆ les communes et leurs groupements ont des prérogatives en matière de gestion portuaire (notamment pour les ports de plaisance) et de transport maritime.

A titre d'exemples, la mission a relevé les dispositifs de soutien suivants mis en place dans certaines régions :

- ◆ le fonds d'investissement Breizh Up, doté d'un capital de 30 M€ (dont 26 M€ de l'UE), mis en place en 2024 par la région Bretagne, pour co-investir dans de « *jeunes entreprises innovantes bretonnes* », dont des entreprises de pêche et d'aquaculture ;
- ◆ le fonds d'investissement *Normandie Littoral invest* et *Hauts-de-France Littoral invest*, mis en place respectivement par les régions Normandie et Hauts-de-France, qui finance des projets des filières pêche, transports et services maritimes ;
- ◆ le plan territorial de soutien et de développement de la pêche en Corse, mis en place en 2024 par la collectivité de Corse, doté d'1 M€.

⁷³ Donnée tirée de la page FEAMPA du site *L'Europe en France*.

⁷⁴ Plaquette d'information FEAMPA, programmation 2021-2027, DG AMPA.

Annexe IV

La mission invite la DGCL et la DGAMPA à procéder à un recensement et une évaluation des soutiens apportés par les collectivités aux affaires maritimes, qui permettra de compléter le présent exercice, et à exploiter le budget vert « *biodiversité* » des collectivités, attendu pour 2026.

Tableau 11 : Compétences des collectivités en matière d'affaires maritimes

Niveau	Catégorie	Soutien public
Région	Enseignement	Construction et financement des écoles de formation maritime et aquacole
	Sports	Subventions aux clubs et associations de sports nautiques
	Tourisme	Elaboration du schéma régional du tourisme et des loisirs (par le comité régional du tourisme)
	Formation professionnelle, apprentissage et orientation	Formation professionnelle des marins
	Interventions dans le domaine économique	Développement économique et innovation liés aux filières maritimes
	Environnement et patrimoine	Aides aux entreprises en difficulté
	Energie	Gestion des parcs naturels régionaux
		Financement de projets d'énergies renouvelables marines
	Ports, voies d'eau et liaisons maritimes	Aide au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière et aux entreprises de culture marine
		Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce et de pêche sous leur compétence
Départements	Fonds européens	Organisation de la desserte des îles, sauf îles appartenant à une commune continentale
		Autorité de gestion
	Sports	Subventions aux clubs et associations de sports nautiques
	Interventions dans le domaine économique	Plans départementaux des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature (via les commissions départementales des espaces, sites et itinéraires)
Communes	Ports, voies d'eau et liaisons maritimes	Aides aux comités des pêches maritimes et des élevages marins, aides aux comités régionaux de la conchyliculture
		Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce et de pêche sous leur compétence
	Ports, voies d'eau et liaisons maritimes	Création, aménagement, exploitation de ports maritimes de commerce et de pêche sous leur compétence, et des ports de plaisance
Desserte des îles côtières appartenant à la commune		

Source : Mission, à partir du Tableau synthétique de répartition des compétences des collectivités (novembre 2019), et du code des transports.

2.5. Les missions exercées par certains organismes en matière de gestion du système de retraite des marins, de représentation du secteur ou de décarbonation de la filière représentent environ 490 M€ par an

La mission a par ailleurs identifié plusieurs opérateurs ou organismes chargés de mission de service public, exerçant des activités financées sur fonds propres dans les secteurs de la pêche, de l'aquaculture et du transport maritime :

- ♦ **l'établissement national des invalides de la marine (Énim), qui bénéficie de subventions à hauteur de 421,9 M€ en 2023⁷⁵.** Elles sont complémentaires aux subventions de l'État, elles sont versées en tant que compensations démographiques et dotations d'équilibre ;
- ♦ **les comités nationaux, régionaux, départementaux ou interdépartementaux des pêches maritimes et des élevages marins**, définis à l'article L.912-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime, **qui bénéficient en 2024 d'un montant évalué à 5,6 M€ sous forme de taxe affectée⁷⁶**, représentant 35 % du produit de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent de mer, définie à l'article 1519 C du CGI⁷⁷ ;
- ♦ **Bpifrance, qui opère un fonds pourvu de 200 M€ sur cinq ans pour la décarbonation de la filière maritime française, soit un montant annuel moyen de 40 M€**, financé par le groupe CMA-CGM, dont 20 M€ sont réservés à la décarbonation des navires de pêche.

Ce dernier soutien ne sera toutefois pas considéré dans la suite des analyses comme un soutien public en tant que tel, Bpifrance se cantonnant à un rôle de gestion du fonds financés par un acteur privé.

⁷⁵ Rapport annuel 2023 de l'Énim.

⁷⁶ Annexe *Évaluation des voies et moyens – tome 1*, du PLF 2025.

⁷⁷ Ils sont par ailleurs financés par des cotisations professionnelles obligatoires, payées par les armateurs de navires armés à pêche, les éleveurs de produits de cultures marines autres que ceux relevant de la conchyliculture et les pêcheurs à pied professionnels, prévues à l'article L.912-16 du CRPM, et par des subventions de fonctionnement de l'État au titre de leur mission de gestion du régime de garantie contre les intempéries et avaries, précisées à l'article R912-2 du CRPM.

2.6. La politique actionnariale au sein des acteurs des filières maritimes constitue un levier de l'action publique pour limiter l'impact des filières maritimes sur la biodiversité

Dans le cadre de sa politique actionnariale, l'État est actionnaire majoritaire des Chantiers de l'Atlantique (84 % des parts), aux côtés de Naval Group (12 %), des salariés (2 %) et d'un consortium d'entreprises locales (2 %).

Les Chantiers de l'Atlantique sont une entreprise composée de plusieurs chantiers navals qui se sont succédés sur le port de Saint-Nazaire depuis 1862. **Elle est active dans des secteurs dont les pratiques ne sont pas sans impact potentiel sur la biodiversité :**

- ◆ dans la construction de paquebots de croisière : l'entreprise est l'un des leaders mondiaux dans la construction de grands paquebots de croisière, marché qui représente 85 à 90 % de son activité, dont elle est le troisième acteur mondial avec 24 % de part de marché entre 2017 et 2026⁷⁸, avec notamment quatorze paquebots livrés entre 2016 et 2024 ;
- ◆ dans les énergies marines renouvelables, notamment l'éolien offshore : via sa branche *Atlantique Offshore Energy*, l'entreprise exerce des activités de conception, fabrication et installation de sous-stations électriques pour l'éolien en mer – elle a notamment co-signé un contrat de 4,5 Md€ avec les groupes RTE et Hitachi en mai 2024⁷⁹ pour la fourniture de postes électriques pour les futurs champs éoliens en mer français.

La participation de l'État actionnaire au sein des Chantiers de l'Atlantique, quand bien même elle est majoritaire, n'est pas considérée par la mission comme un soutien public direct à des pratiques potentiellement dommageables à la biodiversité. Toutefois la capacité de l'État à agir sur la stratégie de l'entreprise en fait un levier certain pour faire évoluer les pratiques de cette dernière et minorer ses impacts sur la biodiversité. Ceux-ci, à la fois par l'impact écologique du secteur de la croisière (cf. encadré 3) et le poids de l'entreprise au sein du marché de la construction de paquebots, ne sont pas négligeables.

Par ailleurs, l'État dispose également de parts dans d'autres acteurs du transport maritime⁸⁰ :

- ◆ Compagnie générale maritime et financière (CGMF) ;
- ◆ neuf grands ports maritimes.

⁷⁸ Rapport d'information n° 84 (2020-2021) de la Commission des affaires économique du Sénat, déposé le 28 octobre 2020, intitulé *Le projet de cession des Chantiers de l'Atlantique : éviter l'erreur stratégique, construire l'avenir*.

⁷⁹ Communiqué de presse *Bruno Le Maire et Roland Lescure annoncent de nouvelles mesures de soutien au développement de l'éolien en mer et de son industrie* du Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, en date du 2 mai 2024.

⁸⁰ Page « *Les entreprises du portefeuille de l'État* » sur le site internet de l'Agence des participations de l'État.

3. Près d'un tiers des soutiens publics aux filières maritimes chiffrés et identifiés par la mission, soit 738 M€, concourent au maintien ou au développement d'activités dommageables à la biodiversité

Pour réaliser son travail de notation du caractère dommageable des soutiens publics identifiés ci-dessus, la mission s'est principalement appuyée sur les travaux du GT ONB sur les dépenses de l'État défavorables à la biodiversité (cf. 1.3.5). Elle examinera successivement les soutiens publics dédiés aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, aux secteurs du transport maritime et de la plaisance, et les soutiens transverses aux activités des filières maritimes.

3.1. La mission a identifié 121 M€ de moyens finançant des pratiques dommageables à la biodiversité au sein de la filière pêche, sous la forme d'aides au carburant, et 46 M€ de dépenses en soutien de la pêche et de l'aquaculture dont l'impact sur la biodiversité ne peut être évalué en l'absence de données

Suivant la méthodologie présentée en 1.3.5, la mission a procédé à la cotation du caractère dommageable des soutiens publics spécifiques aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, hors soutiens transverses (cf. tableau 12) :

- ♦ **les conditionnalités mises en place dans le cadre du FEAMPA concernant les aides à la pêche conduisent la mission à évaluer les financements à ce titre en soutien de la pêche et de l'aquaculture comme non dommageables**, à l'exception des financements dans le cadre :
 - des aides à l'acquisition d'un premier navire de pêche ou augmentation du tonnage brut d'un navire de pêche pour améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique, dans le cadre de l'objectif stratégique 1.1 – parmi les bénéficiaires de financements du FEAMPA à ce titre⁸¹, la mission a identifié des navires équipés d'arts traînants⁸², dont les activités sont évaluées comme dommageables à la biodiversité selon la méthodologie retenue (cf. 1.3.5) ;
 - de l'objectif stratégique 1.5 « *promouvoir des conditions de concurrence équitables / RUP* », dont l'absence de détails concernant les types de surcoûts compensés et le renforcement possiblement indifférencié sur le plan environnemental de la compétitivité de la filière peuvent inciter à l'entrée en activité de nouveaux pêcheurs/aquaculteurs, qualifiés en conséquence comme ayant un « *impact mixte* » ;
 - de l'objectif stratégique 2.1. « *promouvoir les activités aquacoles durables et économiquement viables* », évalué par l'ONB comme ayant un impact mixte en raison de ses effets négatifs sur les pressions relatives au changement d'usage des mers et à la circulation des espèces exotiques envahissantes (EEE) ;
- ♦ **les dépenses budgétaires en soutien des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, sont évaluées pour la plupart comme non dommageables**, à l'exception du fonds pêche (développement des activités d'aquaculture) et des crédits du plan de relance pour les filières pêche et aquaculture⁸³, des cofinancements nationaux dans le cadre du FEAMPA correspondant aux soutiens à l'aquaculture et des financements économiques non cofinancés par l'UE (aides au carburant), dont l'impact a été qualifié de « *mixte* » ;
- ♦ l'impact des autres soutiens au secteur de la pêche et de l'aquaculture a été qualifié de « *mixte* » par la mission, à l'exception de l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les coopératives maritimes :

⁸¹ Accessible sur le site internet www.europe-en-france.gouv.fr.

Annexe IV

- l'exonération de TVA pour la vente des produits de pêche, par manque d'information concernant son impact sur la pression relative au prélèvement des ressources, est considérée comme non classable par l'ONB, donc en impact « *mixte* » par la mission ;
- le tarif réduit du carburant s'applique de manière indifférenciée à tous les navires de pêche - sur la base de son évaluation de la consommation de carburant par les navires équipés d'arts traînants, la mission évalue le montant des soutiens dommageables à 121,0 M€ (cf. encadré 6).

En particulier, en conformité avec la méthodologie du GT de l'ONB, les soutiens aux opérations de contrôle et de surveillance, aux activités de recherche et d'acquisition de connaissances, et au financement de la gestion des fonds européens et de l'action de l'administration sont considérées comme favorables ou neutres pour la biodiversité, donc *a fortiori* non dommageables.

Encadré 6 : Évaluation du montant dommageable de l'exonération fiscale sur l'achat de carburant

A partir des données du CSTEP, il est possible d'obtenir un ordre de grandeur de la part d'exonération fiscale, sur la base des 149 M€ annuels estimés, qui soutient les navires de pêche ayant un impact plus fort sur la biodiversité :

- la consommation pour l'année 2022 de carburant pour les navires opérant des engins actifs (cf. tableau 2 :), opérant dans les eaux européennes et nationales est de 191 ML, soit 81 % de la consommation totale de carburant de la flotte de navires de pêche tous engins confondus opérant dans la même zone géographique sur la même période ;
- **la part de montant global revenant à ces navires peut donc être estimée à 121 M€⁸⁴.**

Ce calcul présente toutefois quelques incertitudes, notamment du fait des approximations inhérentes à la construction de la base de données utilisée, dans laquelle les données des flottilles de moins de dix navires sont rattachées à d'autres sans qu'il ne soit possible de déterminer lesquelles.

Source : Mission.

Au sein des soutiens publics dédiés aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, la mission a ainsi identifié un montant total de de 121 M€ de dépenses concourant à la poursuite de pratiques dommageables à la biodiversité, et de 46 M€ dépenses dont l'impact sur la biodiversité est évalué comme à approfondir. En effet, par manque de données sur les bénéficiaires directs ou sur les projets réellement financés, sans que les conditionnalités mises en place au sein de ces projets ne permettent d'assurer l'absence de caractère dommageable, ces soutiens concourent potentiellement au maintien ou au développement de pratiques dommageables pour la biodiversité.

⁸² Par exemple, financement pour 75 k€ d'un navire équipé d'engin de chalut de fond à panneaux et de dragues (numéro d'opération 00067985-1).

⁸³ Dont une partie des crédits soutiennent la modernisation des équipements.

⁸⁴ 81 % de 149 M€.

Tableau 12 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics à la pêche et à l'aquaculture

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation par la mission	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
FEAMPA					
1.1 Renforcer les activités de pêche durables sur le plan économique, social et environnemental (investissements, formation, recherche et innovation, animation de la filière, partage de connaissance, communication...) <i>Aides à l'acquisition d'un premier navire de pêche ou augmentation du tonnage brut d'un navire de pêche pour améliorer la sécurité, les conditions de travail ou l'efficacité énergétique</i>	Financements européens	10,5			-
<i>Autres opérations</i>	Financements européens	1,6	Impact mixte	-	1,6
1.2 Améliorer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de CO2 (remotorisation)	Financements européens	8,9	N.d.	-	-
1.3 Promouvoir l'adaptation de la capacité de pêche aux possibilités de pêche (arrêts définitifs et temporaires des activités de pêche)	Financements européens	0,6	N.d.	-	-
1.4 Favoriser le contrôle efficace de la pêche ainsi que la fiabilité des données en vue d'une prise de décision fondée sur les connaissances (mise en œuvre des règlements UE contrôle et DCF)	Financements européens	2,1	N.d.	-	-
1.5 Promouvoir des conditions de concurrence équitables / RUP (compensation des surcoûts)	Financements européens	17,7	N.d.	-	-
1.6 Contribuer à la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques (recherche et innovation, partenariats scientifiques-pêcheurs, mesures de protection et de restauration, notamment dans les AMP, lutte contre les déchets.)	Financements européens	10,4	Impact mixte	-	10,4
2.1 Promouvoir les activités aquacoles durables et économiquement viables (investissements, recherche et innovation, gestion des risques, formation, réseaux de surveillance, animation des filières, communication.)	Financements européens	3,6	N.d.	-	-
3.1 Développer les communautés de pêche et d'aquaculture	Financements européens	15,1	Impact mixte	-	15,1
	Financements européens	3,8	Impact mixte	-	3,8

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation par la mission	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 123 - Conditions de vie outre-mer					
Action 02 - Aménagement du territoire - Fonds pêche	Dépenses budgétaires	0,5	Impact mixte	-	0,5
Programme 205 - Affaires maritimes, pêche et aquaculture					
Action 07 – Pêche et aquaculture					
...Suivi scientifique et des données	Dépenses budgétaires	10,6	N.d.	-	-
...Appui technique	Dépenses budgétaires	3,7	N.d.	-	-
...Contrôle des pêches	Dépenses budgétaires	10,3	N.d.	-	-
...Interventions socio-économiques	Dépenses budgétaires	5,5	N.d.	-	-
...Interventions économiques non cofinancées par l'UE	Dépenses budgétaires	4,0	Impact mixte	-	4,0
...Intervention économiques cofinancées par l'UE	Dépenses budgétaires	11,0	Impact mixte	-	1,3 ⁸⁵
Action 08 – Planification et économie bleue					
...Coordination mer et littoral (FIM)	Dépenses budgétaires	17,8	N.d.	-	-
Programme 362 – Écologie					
Autres soutiens					
Action 06 – Mer - sous action Pêche et aquaculture	Dépenses budgétaires	7,5	Impact mixte	-	7,5
Exonération sous certaines conditions : - des coopératives agricoles et de leurs unions ; - des coopératives artisanales et de leurs unions ; - des coopératives d'entreprises de transport ; - des coopératives artisanales de transport fluvial ; - des coopératives maritimes et de leurs unions					
Exonération avec droit à déduction de la vente des produits de leur pêche par les pêcheurs et armateurs à la pêche, à l'exception des pêcheurs en eau douce	Dépenses fiscales	191,0	N.d.	-	-
Tarif réduit du carburant	Dépenses fiscales	2,0	Impact mixte	-	2,0
Comités des pêches maritimes et des élevages marins - taxe éolienne	Avantage fiscal	149,0	Ad hoc	121,0	-
	Taxe affectée	5,6	N.d.	-	-

Source : Mission.

⁸⁵ Montant évalué au prorata de la part de dépenses classées comme « impact mixte » au sein du montant du FEAMPA faisant l'objet d'un cofinancement national (taux de 30 % sur l'ensemble des objectifs stratégiques à l'exception de l'objectif 1.5 pour lequel ce taux est nul).

3.2. La mission a identifié 620 M€ de dépenses à approfondir en priorité *via* le soutien aux secteurs du transport maritime et de la plaisance principalement au titre de la taxe au tonnage

Suivant la méthodologie présentée en 1.3.5, la mission a procédé à l'identification des moyens publics spécifiques aux secteurs du transport maritime et de la plaisance, hors soutiens transverses (cf. tableau 13) :

- ◆ les dépenses relatives aux compléments de retraite des personnels de l'ancienne compagnie générale maritime (CGM, privatisée en 1996) et les dispositifs de retraite et d'accidents du travail sont considérées comme neutres vis-à-vis du soutien du secteur, donc hors champ ;
- ◆ la sous-action de l'action 08 du programme 205, relative au soutien au secteur de la plaisance, est identifiée comme à approfondir en priorité, pour un montant de 1,9 M€ ;
- ◆ quatre des cinq dépenses fiscales identifiées ont été identifiées comme à approfondir en priorité, pour un montant chiffré de 3 M€ environ (trois d'entre elles sont évaluées à moins de 0,5 M€ sans être chiffrées précisément) ;
- ◆ la dépense fiscale correspondant à la taxe au tonnage, en tant que soutien à la compétitivité du secteur du transport maritime en réponse au cadre fiscal international, sans être assortie de conditionnalités environnementales, est par ailleurs classée comme un soutien concourant à une activité dommageable pour la biodiversité.

Plusieurs soutiens au secteur du transport maritime identifiés par la mission ne font toutefois pas l'objet d'un chiffrage ou d'une estimation, en l'absence d'évaluation dans les documents budgétaires (cf. encadré 5) ou en l'absence de données permettant de les évaluer.

Parmi les soutiens publics dédiés aux secteurs du transport maritime et de la plaisance, la mission a ainsi identifié un montant total de 2 M€ en 2024 comme devait être approfondis au regard de l'impact sur la biodiversité des activités financées. Ces soutiens, et ceux qui ne sont pas chiffrés, participent en effet au maintien ou au développement d'activités de transport par voie maritime dont l'impact négatif sur la biodiversité est avéré.

La mission note par ailleurs que ce montant est constitué à 86 % de la dépense fiscale liée à la taxe au tonnage, dont le montant présente une variabilité importante : 5,6 Md€ en 2023, 615 M€ en 2024, 1,4 Md€ en 2025⁸⁶.

⁸⁶ D'après l'annexe Voies et moyens tome 2, annexée au PLF 2025.

Tableau 13 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics au transport maritime et à la plaisance

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation par la mission	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 205 - Affaires maritimes, pêche et aquaculture					
Action 03 – Innovation et flotte de commerce					
... <i>Compléments retraites et rentes d'accidents du travail (CGMF)</i>	Dépenses budgétaires	6,8	Non dommageable (N.d.)	-	-
... <i>Dispositifs d'aide à la flotte de commerce (ENIM, ACOSS, UNEDIC)</i>	Dépenses budgétaires	67,4	Dommageable	-	-
... <i>Dispositif de soutien à l'emploi maritime</i>	Dépenses budgétaires	30,2	Dommageable	-	-
... <i>Contrôle des navires</i>	Dépenses budgétaires	0,9	N.d.	-	-
Action 08 – Planification et économie bleue					
... <i>Plaisance et littoral</i>	Dépenses budgétaires	1,9	Dommageable	1,9	-
Autres dépenses					
Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	Dépenses fiscales	3,0	à approfondir	-	3,0
Exonération des livraisons de biens dans certaines communes de Guadeloupe ou de Martinique réalisées auprès des touristes effectuant une croisière	Dépenses fiscales	ε	Dommageable	ε	-
Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	Dépenses fiscales	ε	Dommageable	ε	-
Détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires	Dépenses fiscales	615,0	Dommageable	615,0	-
Exonération des transports maritimes de personnes et de marchandises en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion	Dépenses fiscales	ε	Dommageable	ε	-

Source : Mission.

3.3. Parmi les soutiens transverses aux filières maritimes, qui sont principalement des aides au système social des marins, la mission n'a pas identifié d'aides devant être étudiées au regard des activités financées et leurs effets sur la biodiversité

Suivant la méthodologie présentée en 1.3.5, la mission a procédé à la cotation du caractère dommageable des soutiens publics transverses aux filières maritimes (cf. tableau 14) :

- ◆ aucune des enveloppes transverses identifiées au sein du FEAMPA n'est identifiée par la mission (dépenses liés à des actions de contrôle, de recherche ou de gestion de fonds) ;
- ◆ aucune des dépenses budgétaires transverses n'est identifiée par la mission, notamment celles ayant trait aux financements du système de formation et de retraite des marins, ou à celui d'action de contrôle, de surveillance ou de gestion des politiques publiques maritimes ;
- ◆ sans conditionnalités environnementales complémentaires, la dépense fiscale correspondant à la déduction d'impôt en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques est identifiée mais pas prioritaire - si elle a un impact positif sur la pression relative au changement climatique, cette dépense relève des pressions relatives au changement d'usage des mers, au prélèvement direct d'espèces et à la pollution ;
- ◆ en cohérence avec la neutralité des dépenses budgétaires en soutien du système social des marins, les avantages sociaux que constituent l'exonération de cotisations sociales pour les entreprises du secteur et les dotations d'équilibre dont bénéficient l'Énim sont cotées comme hors champ.

Ainsi, parmi les soutiens publics transverses aux filières maritimes identifiés par la mission, composés à 92 % de soutiens au système social des marins, la mission n'a identifié aucune dépense supérieure à 0,5 M€ nécessitant d'être approfondie.

La mission note qu'un exercice complémentaire pourrait être mené pour évaluer l'impact des dépenses sociales et assimilées sur la biodiversité, en distinguant les emplois exercés sur des navires dont les pratiques ont un impact important (navires de pêche avec engins actifs, navires de transports, navires de plaisance motorisés). Cet exercice suppose toutefois d'avoir accès à des données permettant de rattacher à chaque navire le montant des soutiens reçus assimilables à des dépenses sociales.

Tableau 14 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics transverses aux filières maritimes

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation par la mission	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
FEAMPA					
4.1 Renforcer la gestion durable des mers et des océans par la promotion des connaissances du milieu marin, de la surveillance maritime et/ou de la coopération concernant les fonctions de garde-côtes	Financements européens	1,3	Non dommageable (N.d.)	-	-
Assistance technique	Financements européens	4,6	N.d.	-	-
Programme 197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins					
Action 01 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	Dépenses budgétaires	787,3	N.d.	-	-
Programme 205 - Affaires maritimes, pêche et aquaculture					
Action 01 – Surveillance et sûreté maritimes	Dépenses budgétaires	36,2	N.d.	-	-
Action 02 – Emplois et formations maritimes	Dépenses budgétaires	36,5	N.d.	-	-
Action 04 – Action interministérielle de la mer	Dépenses budgétaires	18,1	N.d.	-	-
Action 05 – Soutien et systèmes d'information	Dépenses budgétaires	11,6	N.d.	-	-
Autres dépenses					
Déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques	Dépenses fiscales	ε	Dommageable	ε	-
Exonération de cotisations sociales	Dépenses sociales	78,0	N.d.	-	-
Énim - dotations d'équilibre	Dépenses sociales	421,9	N.d.	-	-

Source : Mission.

3.4. La mission identifie formellement 738 M€ de soutiens publics nécessitant un approfondissement prioritaire, principalement constitués de la taxe au tonnage et des exonérations de carburant pour les navires de pêche équipés d'arts traînants, et au moins 46 M€ à l'impact insuffisamment documenté

Sur l'ensemble des soutiens publics aux filières maritimes (pêche, aquaculture et transport maritime) qu'elle a recensés, la mission a ainsi constaté (cf. tableau 15) :

- ◆ concernant les financements européens, constitués d'une grande partie du FEAMPA :
 - aucun soutien dommageable n'a été identifié ;
 - 25,5 M€ de financements gris ont été identifiés, principalement de financements d'activités aquacoles ;
- ◆ concernant les dépenses budgétaires, principalement constituées du financement du système de retraite des marins :
 - 5,3 M€ de financements gris ont été identifiés, essentiellement au titre du cofinancement national de projets de soutien à l'aquaculture principalement financées par le FEAMPA ;
- ◆ concernant les dépenses fiscales, sociales et assimilées, 736,0 M€ de financements concourant au maintien ou au développement d'activités dommageables pour la biodiversité, constitués principalement :
 - de l'avantage tiré par les entreprises de transport maritime de la taxe au tonnage ;
 - des tarifs réduits de carburant pour le secteur de la pêche à destination des navires équipés d'engins traînants
- ◆ concernant les taxes affectées, et les soutiens apportés par les opérateurs ou organismes aucun montant dommageable n'a été mis en évidence.

Au total, la mission a identifié au sein des filières maritimes l'équivalent de 737,9 M€ de financements à approfondir en priorité, soit 31 % du montant total formellement identifié, et 49,2 M€ de financements concourant pour partie au développement ou au soutien d'activités dommageables à la biodiversité, qui ne peuvent être chiffrés plus précisément, faute de données.

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

Tableau 15 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics aux filières maritimes

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

Source : Mission.

4. La mission formule plusieurs pistes d'études pour améliorer la capacité des pouvoirs publics à réduire les impacts négatifs des soutiens aux filières maritimes sur la biodiversité

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

Les constats relatifs au manque d'informations conduisent avant tout la mission à formuler plusieurs recommandations sur la nécessaire acquisition de données concernant les soutiens publics apportés aux filières maritimes.

Dans le cadre de la mission, les difficultés rencontrées lors de l'élaboration des recommandations relèvent de deux natures :

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

Par ailleurs, l'exercice mené par la mission est une photographie des moyens dédiés au secteur lors du projet de loi de finances pour 2024 et de la dernière programmation du FEAMPA. Comme sur les autres secteurs, afin de pouvoir capitaliser sur ces travaux, il faut pouvoir mener cet exercice sur une fréquence régulière, idéalement annuelle dans le cadre du budget vert par exemple.

Ainsi, les travaux pourraient être affinés à la lumière de données précises sur les pratiques effectives des navires recensés, avec une répartition et un taux appliqué aux moyens selon les pratiques plus ou moins dommageables à la biodiversité. Ce taux pourrait être utilisé aussi pour :

- ♦ les dépenses fiscales dans le secteur de l'énergie, en y incluant les outre-mer ;
- ♦ la politique fiscale, hors dépenses fiscales chiffrées, avec une clarification des exonérations ou abattements fiscaux en lien avec les activités maritimes, ainsi que sur les dépenses fiscales non chiffrées.

La mission a aussi identifié d'autres types de dépenses, concernant les soutiens dans le cadre d'accords internationaux. Cet enjeu est particulièrement prégnant pour la pêche pour laquelle des accords de ce type existent. Les enjeux portent toutefois sur la biodiversité globale plus que nationale.

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

D'autres volets des soutiens publics liés aux activités maritimes n'ont par ailleurs pas été examinés par la mission dans le cadre de son recensement, quand bien même elles seraient susceptibles d'avoir un impact sur la biodiversité :

- ◆ les soutiens à la recherche scientifique liée aux filières maritimes, notamment les recherches relatives à la décarbonation des navires et exploitations maritimes, qui peuvent être vus à la fois comme visant à diminuer les pressions liées à la pollution des écosystèmes et au changement climatique, mais qui également concoure à la poursuite d'activités ayant un impact globalement négatif sur la biodiversité (transport maritime, pêche au chalut, aquaculture) ;
- ◆ les soutiens à l'acquisition de capacités concernant les forces de sécurité et de défense intervenant en mer, qui renforce le trafic marin.

Le halo des dépenses des collectivités territoriales

Comme sur les autres secteurs, les dépenses des collectivités n'ont pas pu être analysées de façon exhaustive. Les financements apportés aux filières maritimes par les collectivités territoriales n'ont pas pu être analysés de base de données recensant ces dépenses.

Dans le cadre de l'exercice du budget vert, il est attendu de la part des collectivités un résultat portant sur les dépenses de fonctionnement, à partir d'une méthodologie proposée. Un guide a été proposé par I4CE et CDC Biodiversité⁸⁷, tout comme l'ONB a travaillé sur une cotation sur le budget de l'Etat. Si la mission ne préconise pas l'une ou l'autre des méthodes, elle appelle à en choisir une seule, et à la décliner sur l'ensemble des collectivités pour que les résultats puissent être agrégés, et leurs évolutions suivies dans le temps. Pour parvenir à cela, la mission recommande la publication de la méthodologie de l'ONB, notamment pour la partager et la soumettre à toutes les parties prenantes, ainsi que le lancement d'un groupe d'étude pour l'adapter le cas échéant aux enjeux territoriaux.

Les dépenses des opérateurs

La mission a également relevé de nombreux soutiens apportés par des opérateurs de l'État ou des organismes chargés de mission de service public, dont les actions sont financées *via* des ressources publiques (par exemple, des taxes affectées) ou sur ressources propres (cf. 2.5).

Compte tenu de la pluralité des situations concernant les opérateurs, tant dans leurs structures de financement, que dans leurs missions et moyens, la capacité d'évaluation de leurs actions ne pourrait être mieux maîtrisée que par eux-mêmes. Comme demandé dans la loi de finances initiale pour 2024⁸⁸, la mission considère pertinent de demander aux établissements publics identifiés dans les filières d'intérêt de réaliser un exercice de budget vert comprenant un axe biodiversité. Cette évaluation devrait se faire sur la base d'une méthodologie commune à l'ensemble de la sphère publique.

⁸⁷ Évaluation environnementale du budget des régions annexe méthodologique : biodiversité, Dossier de la MEB, juin 223.

⁸⁸ Article 206, LOI n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Cette unicité de la méthode de cotation faciliterait d'une part la comparaison entre actions financées entre différents acteurs, et d'autre part concernant les actions co-financées (par exemple avec des financements européens ou des financements par les collectivités territoriales), la réalisation d'un unique travail de cotation.

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

Certaines pratiques mises en œuvre dans l'exercice des activités de pêche, d'aquaculture et de transport maritime sont indéniablement dommageables pour la biodiversité. Les subventions publiques concourant à leur maintien ou à leur développement, cotées « *à approfondir en priorité* », invitent les pouvoirs publics à interroger leur intensité afin de les faire évoluer et d'en faire diminuer l'impact en ciblant mieux les acteurs ou pratiques qui en bénéficient.

L'exercice de ces activités économiques maritimes s'inscrit toutefois dans un contexte international concurrentiel pour le transport maritime et dans le cadre européen de la PCP pour ce qui relève de la pêche et de l'aquaculture marine. Parmi les soutiens publics cotés comme dommageables par la mission, plusieurs ont des équivalents mis en place au sein d'autres pays. C'est le cas par exemple pour :

- ◆ la taxe au tonnage, mis en place au sein de plusieurs états européens ;
- ◆ les allègements de charge pour l'achat de carburant par les acteurs de la filière pêche.

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

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

Les pratiques de pêche au chalut, surtout de fond, et à la drague, notamment lorsqu'elles impliquent le raclage des fonds marins, ont un impact négatif sur la biodiversité plus important que les autres pratiques de pêche. En cohérence avec les objectifs de protection de la biodiversité des aires marines protégées, qui reçoivent par ailleurs des soutiens publics à cette fin, **il conviendrait d'étudier en concertation avec la profession la limitation des activités de pêche s'appuyant sur ces pratiques dans les aires marines protégées.**

Les sujets de changement des pratiques de pêche et la décarbonation de la flotte ne sont aujourd'hui que partiellement couverts dans le cadre de la PCP. La mission a identifié des soutiens publics nationaux, comme la détaxe au carburant, qui ne sont pas conditionnés à un changement de pratiques, soutiennent proportionnellement les acteurs aux pratiques potentiellement les plus dommageables (arts traînants) et sont dépourvus d'objectifs d'évolution en la matière. Il conviendrait de travailler dans le cadre de la prochaine PCP à une intégration de ces soutiens dans le cadre général de la PCP, et à une révision de leur fonctionnement pour mieux prendre en compte leur effet sur la biodiversité, en favorisant notamment la reconversion des armements aux techniques de pêche les moins dommageables, la décarbonation *via* des systèmes de propulsion décarbonés, et l'installation de dispositifs d'évitement des prises accessoires. Des dépenses publiques centrées sur l'évolution des flottes afin de les rendre plus efficaces sur le plan environnemental (évolution vers des pratiques de pêches moins dommageables à la biodiversité), climatique et en matière de sécurité pour les marins seraient préférables à des dépenses fiscales centrées quasi-exclusivement sur la détaxation des carburants fossiles, et permettrait par ailleurs de commencer le renouvellement d'une flotte de pêche très ancienne qui ne pourra bientôt plus assurer la pêche côtière pourtant clairement identifiée comme moins dommageable à la biodiversité.

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

La mission note qu'un exercice complémentaire pourrait être mené pour évaluer l'impact des dépenses sociales et assimilées sur la biodiversité, en distinguant les emplois exercés sur des navires dont les pratiques ont un impact important (navires de pêche avec engins actifs, navires de transports, navires de plaisance motorisés). Cet exercice suppose toutefois d'avoir accès à des données permettant de rattacher à chaque navire le montant des soutiens reçus assimilables à des dépenses sociales.

ANNEXE V

Énergies

SOMMAIRE

1. LES PRESSIONS SUR LA BIODIVERSITÉ, SOUS-ESTIMÉES, ONT FAIT L'OBJET DE TRAVAUX RÉCENTS AUTORISANT UNE MÉTHODE DE COTATION DE LA DOMMAGEABILITÉ DES AIDES PUBLIQUES, NOTAMMENT RELATIVES À LA PRODUCTION ET À LA CONSOMMATION D'ÉNERGIE.....	1
1.1. La transition énergétique vise une réduction de la consommation d'énergie et une transformation du mix énergétique français en faveur des énergies produites à partir de ressources renouvelables, nucléaire ou bas carbone	1
1.1.1. Une réduction de la consommation d'énergie primaire depuis 2005, incluant une diminution de l'usage du charbon et du pétrole et une augmentation de celui du gaz naturel et des énergies renouvelables.....	2
1.1.2. Une production électrique décarbonée à 90 % grâce au nucléaire et une transformation du mix énergétique en faveur des énergies renouvelables depuis quinze ans.....	4
1.1.3. L'impact de la PPE sur la biodiversité n'est pas la priorité, même si l'évaluation environnementale qui l'accompagne tente de l'approcher.....	6
1.1.4. La PPE ne porte que sur le périmètre géographique de la France continentale, celle des DROM comportant des risques importés liés à la production d'énergie issue de la biomasse.....	8
1.2. L'impact des politiques énergétiques sur la biodiversité dans les milieux concernés est encore peu pris en compte, mais sa connaissance progresse	9
1.2.1. Le rapport Sainteny a décrit dès 2012 les causes principales d'érosion de la biodiversité.....	9
1.2.2. Le rapport de 2022 par l'IGF/IGEDD a identifié 296 M€ de dépenses publiques relatives au secteur énergétique accentuant les pressions exercées sur la biodiversité, et renvoyé à une étude ultérieure les 4 450 M€ de dépenses en faveur des EnR.....	10
1.3. L'analyse de l'ONB de 2023 va plus loin que la méthodologie du budget vert dans la prise en compte des pressions exercées par la production énergétique.....	11
1.3.1. L'énergie nucléaire est considérée comme dommageable à la biodiversité lors de la construction des centrales et par les déchets qu'elle produit.....	12
1.3.2. Certaines énergies renouvelables ont un impact dommageable sur la diversité.....	13
1.3.3. Les limites de l'analyse sont liées à la mesure de l'intensité de l'impact sur la biodiversité et à la non prise en compte de l'impact importé.....	19
2. LES DÉPENSES PUBLIQUES EN FAVEUR DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE IDENTIFIÉES PAR LA MISSION DÉPASSENT 21,6 MDS € EN 2024 (PLF)	23
2.1. Les dépenses budgétaires identifiées par la mission dans le PLF 2024 pour plus de 12,7 Mds € concernent à 43,3 % le service public de l'énergie du programme 345	23
2.1.1. L'essentiel des dépenses du programme 174, doté de 4,9 Mds € en 2024, porte sur la transition énergétique et la lutte pour le climat.....	24
2.1.2. Les subventions de l'ADEME du programme 181 sont constituées pour l'essentiel par le fonds chaleur	26
2.1.3. Le soutien au service public de l'énergie du programme 345, doté de 5,5 Mds € en 2024, est la première dépense budgétaire en faveur de l'énergie.....	28

2.1.4.	<i>L'action 23 du programme 134 comporte un soutien aux entreprises électro-intensives appelé « mécanisme de compensation carbone » (1 074 M€).....</i>	32
2.1.5.	<i>Les dépenses relatives à la sûreté nucléaire et la radioprotection étaient de 365,2 M€ en LFI 2025, avec la création d'un programme dédié.....</i>	32
2.2.	<i>Les dépenses fiscales, de l'ordre de 8,8 Mds €, sont essentiellement constituées de soutien à la consommation d'énergie.....</i>	34
2.3.	<i>Les deux seules taxes affectées identifiées (135 M€) concernent l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA).....</i>	36
2.4.	<i>Les dépenses des collectivités locales en matière d'énergie, principalement de la compétence des régions, viennent compléter l'action de l'État pour des montants qu'il n'a pas été possible d'identifier.....</i>	37
2.5.	<i>Les acteurs importants du secteur public de l'énergie, qui constituent des leviers importants de la politique énergétique de la France, ne sont pas intégrés dans la démarche du Budget vert.....</i>	39
2.5.1.	<i>L'organisation du marché de l'énergie.....</i>	39
2.5.2.	<i>Le périmètre des charges de service public de l'énergie.....</i>	39
2.5.3.	<i>Les participations de l'État dans le secteur de l'énergie.....</i>	42
3.	LA MISSION RECENSE 68 % DES DÉPENSES EN FAVEUR DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE (SOIT 14,7 MDS€ AU PLF 2024) NÉCESSITANT UN APPROFONDISSEMENT PRIORITAIRE	44
3.1.	<i>55 % des dépenses budgétaires de l'Etat au PLF 2024 nécessitent un approfondissement prioritaire au regard des effets dommageables sur la biodiversité des pratiques qu'elles financent.....</i>	44
3.1.1.	<i>Le soutien à la consommation d'énergie via le chèque énergie, principal enjeu du programme 174 « Energie, climat et après-mines »</i>	44
3.1.2.	<i>Les subventions à l'ADEME</i>	46
3.1.3.	<i>78 % des dépenses du programme 345 « Service public de l'Energie » au PLF 2024 sont considérées par la mission, selon la méthodologie ONB, comme à approfondir en priorité au regard des pratiques défavorables à la biodiversité qu'elles financent.....</i>	47
3.1.4.	<i>Le mécanisme de compensation carbone prévu à l'action 23 du programme 134 apporte un soutien aux entreprises électro-intensives à approfondir en priorité concernant les dommages à la biodiversité....</i>	48
3.2.	<i>Les dépenses fiscales, essentiellement des soutiens à la consommation d'énergie, sont à 88 % à approfondir.....</i>	49
3.2.1.	<i>Les dépenses fiscales du programme 174 sont constituées à 84 % de dépenses à approfondir.....</i>	50
3.2.2.	<i>Le soutien aux industries électro-intensives du programme 134, constitué essentiellement de tarifs réduits de TICPE, est à approfondir en priorité.</i>	54
3.2.3.	<i>Les dépenses fiscales du programme 203 « Infrastructures et services de transport », ici hors infrastructures, concernent essentiellement des tarifs réduits sur les carburants et gazoles qu'il faut approfondir en priorité....</i>	55
3.2.4.	<i>Les autres soutiens publics identifiés en matière d'énergie sont également des tarifs réduits sur la consommation de carburant et de gazole qu'il faut revoir en priorité.....</i>	57

4. SYNTHÈSE DES CONSTATS ET PROPOSITIONS DE RÉFORME DES AIDES PUBLIQUES DOMMAGEABLES À LA BIODIVERSITÉ EN MATIÈRE D'ÉNERGIE ...	58
4.1. Synthèse des constats.....	58
4.2. Propositions liées à la connaissance accrue de l'impact des aides sur la biodiversité.....	59
4.3. Propositions relatives aux subventions finançant la production d'énergies dommageables	60
4.4. Propositions relatives aux soutiens publics en faveur de la consommation d'énergie dommageable à la biodiversité	60

Le périmètre retenu pour les aides publiques du secteur de l'énergie porte principalement sur les dépenses budgétaires des programmes 174 et 345 et sur les dépenses fiscales associées, accessoirement pour quelques thèmes précis sur les programmes 181 (action 12 - subvention ADEME), 235 (sûreté nucléaire et radioprotection) et 134 (développement des entreprises et régulation, pour les industries électro-intensives), pour l'année 2024 (PLF).

Il ne prend pas en compte les dépenses fiscales liées à la consommation de carburants dans les transports lorsque celles-ci concernent certains secteurs étudiés par ailleurs (agriculture, pêche) ou certaines thématiques (infrastructures pour le nucléaire). Il ne prend pas non plus en compte les dépenses annuelles du plan d'investissement France 2030.

Certaines dépenses n'ont pu être documentées comme celles des collectivités locales ou celles des opérateurs du secteur de l'énergie (EDF, RTE, ...), y compris en matière de recherche (CEA).

Enfin, la mission s'est appuyée sur les travaux de l'ONB de 2022 non publiés pour la cotation des dépenses et sur quelques avis de l'Autorité environnementale (Ae). Les dépenses ayant à la fois des impacts favorables et défavorables ont été qualifiées de mixtes et agrégées dans une catégorie propre.

Cette annexe ne se veut pas exhaustive mais a pour vocation d'interroger certaines dépenses au regard des critères de préservation de la biodiversité, indépendamment des objectifs d'autres politiques publiques.

La première partie présente sommairement le contexte du secteur de l'énergie avant d'aborder les travaux relatifs à la biodiversité en matière d'énergie. La seconde partie propose une liste des dépenses identifiées en faveur du secteur. La troisième partie tente d'appliquer à chaque ligne de dépense identifiée précédemment, la cotation issue de la première partie. La dernière partie formule quelques propositions selon leur impact et leur faisabilité.

1. Les pressions sur la biodiversité, sous-estimées, ont fait l'objet de travaux récents autorisant une méthode de cotation de la dommageabilité des aides publiques, notamment relatives à la production et à la consommation d'énergie

1.1. La transition énergétique vise une réduction de la consommation d'énergie et une transformation du mix énergétique français en faveur des énergies produites à partir de ressources renouvelables, nucléaire ou bas carbone

La loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) est le cadre de fixation des objectifs énergétiques de la France. Même si ces derniers ont depuis été revus, elle demeure le cadre de la politique énergétique de la France, les orientations principales demeurent :

- ◆ **réduire les émissions de gaz à effet de serre** : au départ la réduction devait être de 40 % entre 1990 et 2030 puis de diviser par quatre ces émissions entre 1990 et 2050 (« facteur 4 »). Depuis, l'objectif est devenu la neutralité carbone à l'horizon 2050 ce qui implique une division par 6 des émissions de gaz à effet de serre sur le territoire national par rapport à 1990. Concrètement, cela suppose de réduire les émissions de la France à 80 MtCO₂e contre 458 MtCO₂e en 2015 et 445 en 2018. La trajectoire est précisée dans les budgets carbone ;
- ◆ **réduire la consommation énergétique finale de 50 % en 2050** par rapport à 2012 en visant un objectif intermédiaire de 20 % en 2030 ;
- ◆ **réduire la consommation énergétique primaire d'énergies fossiles de 30 % en 2030** par rapport à 2012 ;

- ◆ la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % à l'horizon 2035 a été supprimée par la loi du 23 juin 2023 dite « accélération du nucléaire » ;
- ◆ atteindre un niveau de performance énergétique conforme aux normes « bâtiment basse consommation » pour l'ensemble du parc de logements en 2050 ;
- ◆ lutter contre la précarité énergétique ;
- ◆ affirmer un droit à l'accès de tous à l'énergie sans coût excessif au regard des ressources des ménages ;
- ◆ réduire de 50 % la quantité de déchets mis en décharge à l'horizon 2025 et découpler progressivement la croissance économique de la consommation de matières premières.

Pour réaliser ces ambitions, la loi LTECV instituait en son article 176 une « programmation pluriannuelle de l'énergie » (PPE)¹, document stratégique de pilotage de la transition énergétique en France, qui fixe une trajectoire, par filière, pour le mix énergétique, ainsi que « les priorités d'action pour la gestion de l'ensemble des formes d'énergie sur le territoire métropolitain continental, afin d'atteindre les objectifs nationaux fixés par la loi ».

La programmation pluriannuelle de l'énergie synthétise ainsi la programmation énergétique de la France pour cinq ans, puis dix ans, afin de :

- ◆ aider à planifier aux grandes échelles territoriales les investissements nécessaires à la transition énergétique, pour le gaz, l'électricité, les énergies renouvelables, les réseaux de chaleur, les baisses des consommations et pour améliorer l'efficacité énergétique. Elle aide à définir des fonds publics et des priorités d'investissement pour l'énergie à différents horizons temporels (ex. : 2018, 2023, 2030, 2050) ;
- ◆ améliorer la sécurité d'approvisionnement en réduisant la dépendance française aux importations d'énergies fossiles ;
- ◆ donner des perspectives aux entreprises et permettre la création des emplois de la croissance verte ;
- ◆ rendre « irréversible la transition énergétique et le développement des énergies renouvelables » ;
- ◆ appliquer concrètement l'accord de Paris sur le climat.

L'enjeu central est la soutenabilité des aspects énergétiques du développement économique en France, qui passe par un moindre gaspillage énergétique et par des énergies peu carbonées (pour diminuer la contribution du secteur énergétique à la crise climatique).

1.1.1. Une réduction de la consommation d'énergie primaire depuis 2005, incluant une diminution de l'usage du charbon et du pétrole et une augmentation de celui du gaz naturel et des énergies renouvelables

Après avoir régulièrement augmenté jusqu'en 2005, la consommation d'énergie primaire, corrigée des variations climatiques, se replie depuis. L'évolution de long terme est différenciée selon les énergies :

- ◆ depuis 1990, les consommations de charbon et de pétrole ont reculé respectivement de 68 % et 24 % ;

¹ La première PPE a été approuvée en 2016 par décret. Elle est révisée en 2018, puis tous les cinq ans. Cependant, le processus de programmation pluriannuelle de l'énergie, au sens large, couvre deux périodes successives de cinq ans. Par exception, la première programmation porte sur deux périodes successives de respectivement trois et cinq ans, soit 2016-2018 et 2019-2023. Elle s'inscrit dans la stratégie nationale pour l'énergie et le climat, et appuie ou complète d'autres plans, programmes ou stratégies, dont la stratégie nationale bas carbone, le Plan climat, le Plan national d'adaptation au changement climatique, la Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse et le Plan de réduction des émissions de polluants atmosphériques.

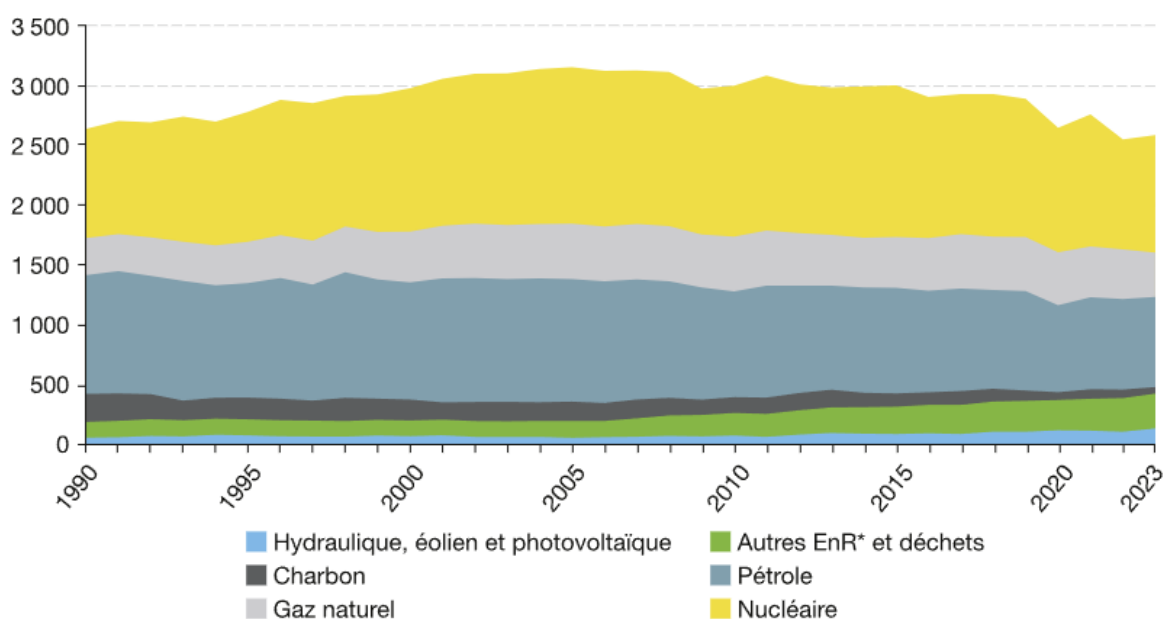
- ♦ à l'inverse, la consommation de gaz naturel a augmenté de 35 % tandis que celle d'énergies renouvelables a plus que doublé.

En 2022, la consommation primaire se contracte fortement en raison principalement de la baisse de la production nucléaire. Elle diminue de 7,5 % à climat corrigé, soit une baisse d'ampleur à peine inférieure à celle observée lors de la crise sanitaire en 2020 (- 8,4 %).

Graphique 1 : Évolution de la consommation d'énergie primaire totale (2 544 TWh en 2022 en données corrigées des variations climatiques)

TOTAL : 2 582 TWh en 2023 (donnée corrigée des variations climatiques)

En TWh (données corrigées des variations climatiques)



* EnR = énergies renouvelables.

Champ : jusqu'à l'année 2010 incluse, le périmètre géographique est la France métropolitaine.

À partir de 2011, il inclut en outre les cinq DROM.

Source : SDES, Bilan énergétique de la France

Cependant, comme dans la plupart des grands pays industrialisés, le bouquet énergétique de la France reste encore dominé par les énergies fossiles, avec 29,6 % de pétrole et 13,5 % de gaz naturel et toujours 2,1 % de charbon dans la consommation d'énergie primaire en 2023².

Le principal objectif d'une PPE porte sur la réduction des consommations énergétiques, primaire et finale :

- ♦ la deuxième PPE (2019-2023, 2024-2028) prévoyait une réduction de 16,5 % de la consommation d'énergie finale entre 2012 et 2028 (avec une étape à -7,5 % en 2023) pour atteindre un niveau de 1 378 TWh¹⁴. Cette consommation a diminué de 10,7 % entre 2012 et 2022 ;

² <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-energie/6-bilan-energetique-de-la-france>

- la deuxième PPE prévoyait également une réduction des consommations d'énergie primaire de produits fossiles (charbon, gaz, produits pétroliers) par rapport à 2012. Pour le pétrole, la réduction attendue était de 19 % en 2023 et 34 % en 2028. En 2022, cette réduction était de 17,2 %. Pour le gaz naturel, la réduction attendue en 2023 était de 10 % et 22 % en 2028 ; la réduction constatée était de 5,8 % en 2022. Pour le charbon, il était attendu 66 % en 2023 et 80 % en 2028 ; elle s'établissait à 48,2 % en 2022.

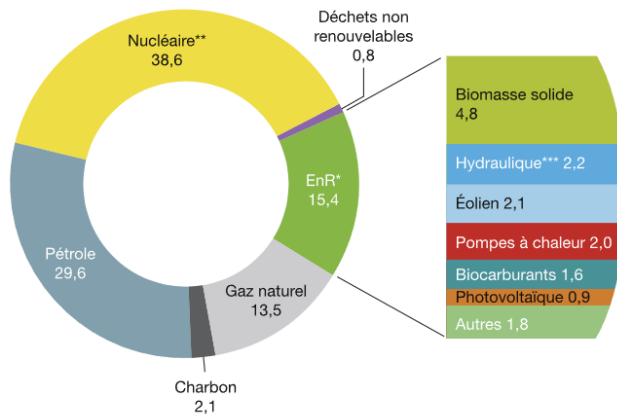
Selon la première directive européenne sur les énergies renouvelables de 2009, la France devait atteindre une part de 23 % d'énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020. Selon la directive (UE) 2018/2001 cette part devrait être portée à 33 % en 2030. Elle s'est élevée à 20,7 % en 2022 et 22,2 % en 2023.

L'Autorité environnementale constatait que « pour le secteur des transports, dont la consommation finale augmente et dont la part passe, entre 1990 et 2022, de 30 à 33 %, et pour le secteur tertiaire, dont la part passe de 13 % à 17 % de l'ensemble des consommations pour la même période³ ».

Graphique 2 : Répartition de la consommation d'énergie primaire par énergie

TOTAL : 2 523 TWh en 2023 (donnée non corrigée des variations climatiques)

En % (données non corrigées des variations climatiques)



* EnR = énergies renouvelables.

** Correspond pour l'essentiel à la production nucléaire, déduction faite du solde exportateur d'électricité. On inclut également la production hydraulique issue des pompes réalisés par l'intermédiaire de stations de transfert d'énergie, mais cette dernière demeure marginale comparée à la production nucléaire

*** Hydraulique hors pompes

Note : la production nucléaire correspond à la chaleur dégagée par la réaction nucléaire évaluée par convention à environ le triple de la production d'électricité obtenue au final

Champ : France

Source : SDES, Bilan énergétique de la France.

1.1.2. Une production électrique décarbonée à 90 % grâce au nucléaire et une transformation du mix énergétique en faveur des énergies renouvelables depuis quinze ans

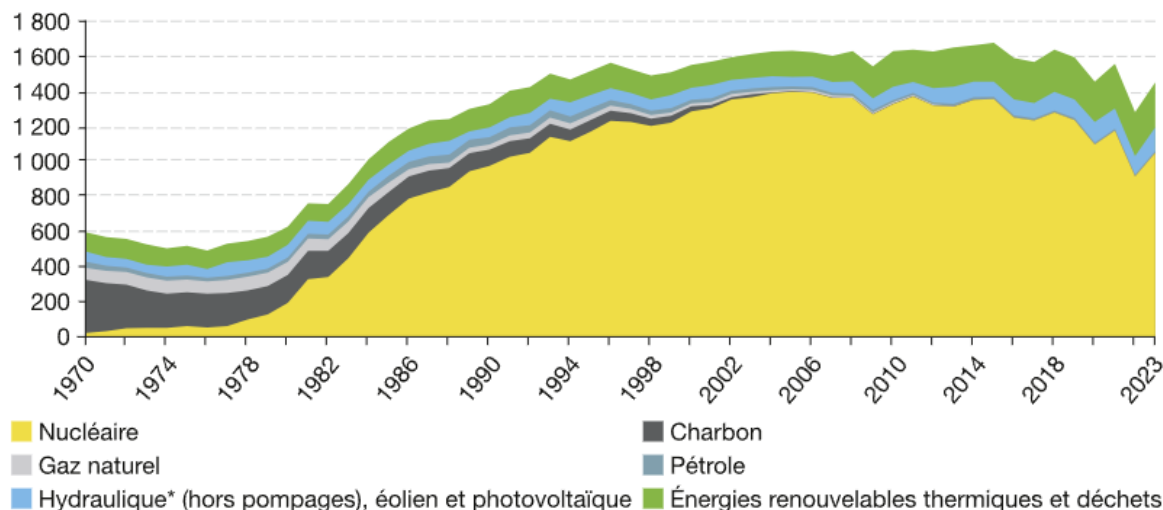
La production d'énergie primaire s'élève à 1 249 TWh en France entière en 2022, en diminution de 17,9 % par rapport à 2021. Sa baisse est essentiellement imputable à la chute de la production nucléaire qui représente 71 % de la production primaire (- 22,3 % en 2022, à 893 TWh). La disponibilité du parc nucléaire est historiquement faible en 2022 à la suite de la détection en fin d'année 2021 de défauts sur les circuits de refroidissement (corrosion sous contrainte) de la centrale de Civaux, qui a conduit à l'arrêt prolongé de nombreux réacteurs pour contrôle et réparation. La production d'origine renouvelable (hydraulique, éolien, biomasse, biocarburants, biogaz...) diminue en 2022 en raison de conditions météorologiques peu favorables, mais progresse nettement depuis 2005.

³ Avis Ae n°2024-88 du 12 septembre 2024 sur le cadrage préalable des évaluations environnementales stratégiques de la troisième stratégie nationale bas carbone et de la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie du territoire métropolitain continental.

Graphique 3 : Evolution de la production d'énergie primaire en France

TOTAL : 1 420 TWh en 2023

En TWh



* Y compris énergies marines.

Note : la production nucléaire correspond à la chaleur dégagée par la réaction nucléaire évaluée par convention à environ le triple de la production d'électricité obtenue au final

Champ : jusqu'à l'année 2010 incluse, le périmètre géographique est la France métropolitaine. À partir de 2011, il inclut en outre les cinq DROM.

Source : SDES, Bilan énergétique de la France

Le choix qui a été fait par la France, il y a plusieurs décennies, de l'indépendance électrique et du nucléaire, permet aujourd'hui de bénéficier d'une avance en termes de décarbonation et de compétitivité de l'électricité produite. Ainsi, la production électrique française, peu carbonée à plus de 90 %, couvre l'essentiel du temps nos besoins nationaux.

En complément de ce choix historique, la France porte, depuis quinze ans, un effort important de développement des énergies renouvelables. Ce développement a vocation à se faire pour tous les vecteurs énergétiques : biométhane, bioliquides, biomasse, aérothermie, géothermie, électricité renouvelable...

1.1.3. L'impact de la PPE sur la biodiversité n'est pas la priorité, même si l'évaluation environnementale qui l'accompagne tente de l'approcher

C'est l'impact de la production et de la consommation énergétique sur le climat qui reste, avec l'objectif d'indépendance énergétique de la France, la priorité de la PPE.

Certes, les enjeux environnementaux sont abordés (climat, artificialisation, ressources minérales, déchets nucléaires, pollution de l'air) mais l'impact sur la biodiversité est très peu traité, même si des présupposés sous-tendent la PPE : la diminution de la consommation d'énergie fossile et la production d'énergie renouvelable de remplacement sont favorables à l'environnement.

La PPE 2019 – 2028 contient une évaluation environnementale stratégique (EES)⁴ qui doit présenter, dans le rapport environnemental prévu par l'article R122-20 du Code de l'environnement, (...) une analyse exposant « Les effets notables probables de la mise en œuvre du plan ou document sur l'environnement et notamment, s'il y a lieu, sur la santé humaine, la diversité biologique, la faune, la flore, les sols, les eaux, l'air, le bruit, le climat, le patrimoine culturel architectural et archéologique et les paysages ».

L'évaluation environnementale stratégique associée à la PPE 2019 – 2028 précise que :

- ◆ la PPE devrait permettre de réduire les consommations d'énergie, et particulièrement des énergies fossiles : il s'agit d'une réduction d'impact sur les ressources épuisables ainsi qu'une réduction des impacts environnementaux liés à la consommation d'énergie ;
- ◆ son impact sur les milieux physiques lié à la production d'énergie est à la fois positive car elle induit un faible développement de l'hydroélectricité et négative du fait du développement de l'éolien en mer et des énergies marines renouvelables conduisant à une modification de l'habitat marin sur les lieux d'implantations d'énergies marines : érosion du fond marin, remise en suspension de sédiments et modifications du régime hydrosédimentaire, risque de pollution avec les produits chimiques et les lubrifiants liés aux revêtements utilisés pour les installations⁵ ;
- ◆ son impact sur les sols et sous-sols lié à la production d'énergie est négatif du fait d'une artificialisation et imperméabilisation des sols augmentant la tension sur les terres disponibles et des pollutions liées au démantèlement des centrales nucléaires⁶, mais positive du fait du remplacement du parc thermique à combustion fossile par des énergies renouvelables ;
- ◆ les estimations basées sur les projections de la PPE pour la filière photovoltaïque montrent que la consommation d'espace correspondante (sur la base d'hypothèses d'1 ha/MW et de 3 ha/MW) pourrait représenter de l'ordre de 4 658 ha à 13 974 ha à horizon 2018 et de 11 325 ha à 33 974 ha, au maximum, à horizon 2023 (estimations en fourchette haute), soit une multiplication par 8 à horizon 2023 des surfaces actuellement occupées par les centrales au sol. Elles représenteront ainsi environ 0,68 % des surfaces artificialisées en France métropolitaine ;
- ◆ la consommation de ressources fossiles, et de ressources minérales non énergétiques (métalliques et non métalliques) devrait augmenter (par exemple : le développement des énergies renouvelables est susceptible d'induire un recours accru à certains métaux rares comme l'indium, le sélénium ou le tellure utilisés pour une partie des panneaux photovoltaïques à haut rendement) ;

⁴ Une évaluation environnementale stratégique (EES) est une étude - en amont - de la portée et de la nature des effets environnementaux et socioéconomiques potentiels de projets, plans, programmes et politiques publiques.

⁵ Evaluation environnementale stratégique associée à la PPE 2019 – 2028, page 150

⁶ Compte non tenu de l'impact négatif importé lié à l'exploitation des mines d'uranium

- ♦ en matière de biodiversité, une mortalité due à des traumatismes (notamment énergie éolienne, bioénergies et énergie océanique), et à des perturbations des comportements biologiques (notamment énergie solaire et éolienne) ainsi que des pollutions chimiques, sonores et électromagnétiques dans le cas des installations en milieu marin sont attendues du fait du développement de l'éolien terrestre et en mer et du photovoltaïque ;
- ♦ enfin, l'amélioration globale de la qualité de l'air et de l'eau permise par la réduction des émissions liées à l'utilisation d'énergie fossile, est favorable à moyen-long terme au maintien de la biodiversité.

Les travaux prospectifs « Futurs Energétiques 2050⁷ » confiés à RTE ont confirmé l'intérêt des options de mix électrique reposant à la fois sur un développement massif des énergies renouvelables, la poursuite d'exploitation du parc nucléaire existant autant que techniquement et économiquement possible – sans envisager de nouvelles fermetures –, et sur le lancement d'un programme de nouveau nucléaire⁸. Les objectifs de la PPE n°2 (2019-2028) ne sont dès lors plus d'actualité. Le nouveau projet de PPE n°3 soumis à la concertation en novembre 2024 prévoit ainsi une relance du nucléaire, dont les effets néfastes sur la biodiversité sont soulignés ci-dessus (augmentation de la consommation d'uranium, gestion des déchets nucléaires).

Au total, 59 % de la consommation d'énergie finale provient des énergies fossiles, l'objectif de la PPE n°3 étant de la ramener à 40 % en 2030. Un énorme effort d'électrification est donc nécessaire, mais aussi une forte diminution de la consommation d'énergie qui, au stade de la PPE n°3 en cours de validation, n'est pas documentée aujourd'hui.

La PPE est alignée sur l'Europe en matière de décarbonation, mais pas pour l'efficacité énergétique. Dans son rapport de juillet 2024⁹, la Cour des comptes rappelle que le dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE) est le principal outil de la politique d'efficacité énergétique qui vise à réduire les consommations d'énergie. Pour autant, selon les estimations de la Cour, *« au mieux, seul un tiers des certificats délivrés se traduirait par des économies d'énergie imputables au dispositif des CEE. Or, cette part s'avère encore moindre, puisque les aides CEE se cumulent fréquemment à d'autres dispositifs tels que Ma Prime Rénov' pour la rénovation énergétique du secteur résidentiel, le fonds chaleur, ou encore les aides France 2030 pour la décarbonation de l'industrie »*.

La réponse à l'urgence climatique passe prioritairement par la réduction des émissions de carbone, mais ne prend pas suffisamment en compte l'impératif de préservation de la biodiversité. Ainsi, en Europe, l'engouement pour les granulés de bois a entraîné une surexploitation des forêts du sud des Etats-Unis qui s'est traduite par une pression considérable sur la biodiversité. En 2025, un rapport de l'Union européenne¹⁰ prévoit que 10 à 12 millions de tonnes de bois traverseront l'Atlantique pour le développement de cette filière fondée sur une matière première considérée comme renouvelable.

Cet exemple, parmi d'autres, rappelle qu'il est aujourd'hui essentiel que la préservation de la biodiversité soit intégrée en amont des stratégies énergétiques de la France, et plus généralement de l'Europe.

⁷ Dans le cadre de ses missions légales (Bilan prévisionnel) et en réponse à une saisine du Gouvernement en vue de sortir des énergies fossiles, RTE a lancé en 2019 une large étude sur l'évolution du système électrique qui a débouché sur le rapport d'octobre 2021 « Futurs Energétiques 2050 ».

⁸ Enseignement n°6 : « Construire de nouveaux réacteurs nucléaires est pertinent du point de vue économique, *a fortiori* quand cela permet de conserver un parc d'une quarantaine de GW en 2050 (nucléaire existant et nouveau nucléaire) »

⁹ Rapport sur « Les certificats d'économies d'énergie : un dispositif à réformer car complexe et coûteux pour des résultats incertains », Cour des comptes, juillet 2024

¹⁰ A. Strange Olesen & S. L. Bager (COWI, DK), B. Kittler, W. Price, & F. Aguilar (Pinchot Institute for Conservation, US). 2015. Increased Reliance of the EU on Biomass from the South East US. Commission européenne.

1.1.4. La PPE ne porte que sur le périmètre géographique de la France continentale, celle des DROM comportant des risques importés liés à la production d'énergie issue de la biomasse

Les DROM sont particulièrement dépendants de la consommation d'énergie fossile pour les transports et la production d'énergie électrique. Le développement des énergies renouvelables s'appuie le plus souvent sur le recours à la biomasse, avec des impacts spécifiques sur la biodiversité.

A titre d'exemple, dans l'avis n°2021-08 du 5 mai 2021 relatif à la dernière PPE de la Réunion, l'Ae rappelle que la PPE révisée vise « *la couverture totale de la production électrique par des sources d'énergie renouvelable. Cet objectif est atteint par des actions majeures de maîtrise de la demande et de conversion des centrales thermiques à la biomasse, en grande partie importée d'autres pays, et de la poursuite du développement du solaire thermique et photovoltaïque* ».

La Réunion se caractérise par une biodiversité riche, terrestre (parc national, réserve naturelle nationale de l'Étang Saint Paul) et marine (récifs coralliens, réserve naturelle nationale marine). L'importance du domaine forestier domanial et la qualité des milieux ont justifié la création de 11 réserves biologiques couvrant plus de 33 000 hectares. L'intérieur de l'île a été classé au patrimoine mondial de l'UNESCO en août 2010 pour sa biodiversité et ses paysages. Des arrêtés ministériels spécifiques permettent de protéger 238 espèces végétales et 48 espèces animales. La Réunion est exposée à de multiples espèces exotiques envahissantes.

Les principaux enjeux environnementaux sont pour l'Ae l'atteinte de l'autonomie électrique et énergétique, la lutte contre le changement climatique avec la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et la protection des milieux et de la biodiversité en lien avec les prélèvements et l'importation de biomasse. Or, la PPE ne retient cependant ni l'objectif d'autonomie énergétique à l'horizon 2030 prévu dans la loi, ni même l'indépendance au regard des combustibles fossiles. Le choix de l'importation massive de biomasse pour la production d'électricité soulève des questions majeures sur son impact environnemental. Il présente un risque de déforestation importée.

Dans le même esprit, lors de l'avis n°2019-101 du 22 janvier 2020, l'Ae soulignait le contraste entre les ambitions élevées de la seconde PPE de Guadeloupe et le bilan de la première PPE : « certains objectifs sont atteints voire dépassés, mais l'évolution des principaux paramètres (consommations d'énergie, développement des énergies renouvelables, substitution au charbon) reste modeste, sans rapport avec les objectifs affichés pour la première période. La baisse engagée des consommations d'électricité est plus que compensée par l'augmentation des consommations de carburants ».

L'approvisionnement énergétique de la Guadeloupe se caractérise par une très forte dépendance aux énergies fossiles : environ 89 % de l'énergie primaire consommée en 2014 et 94,5 % en 2017. Ces énergies fossiles sont « importées » dans leur intégralité.

Dans l'avis n°2016-75 sur le premier PPE de Guyane, l'Ae rappelait que « *le secteur des transports est de loin le poste le plus important de consommation finale énergétique (près de 60 %, et même 70 % avec le kérosène du transport aérien), l'électricité représentant de l'ordre de 30 % - la production d'électricité consommant toutefois presque la moitié des produits pétroliers importés* ». La production est assurée, en 2014, à 57 % par l'hydroélectricité (principalement le barrage de Petit-Saut, mis en service en 1994), à 6 % par le photovoltaïque, à 1 % par la filière biomasse, et à 36 % par des moyens thermiques (groupes diesel fonctionnant majoritairement au fioul lourd et turbines à combustible, ou TAC, fonctionnant au gazole).

1.2. L'impact des politiques énergétiques sur la biodiversité dans les milieux concernés est encore peu pris en compte, mais sa connaissance progresse

Plusieurs travaux ont contribué à identifier l'impact des activités humaines sur la biodiversité : rapport Sainteny de 2012, budget vert et rapport IGF/IGEDD de 2022. La synthèse qui suit porte sur le volet énergétique des documents précités.

1.2.1. Le rapport Sainteny a décrit dès 2012 les causes principales d'érosion de la biodiversité

Parmi les cinq principales causes d'érosion de la biodiversité en France liées aux énergies, le rapport Sainteny de 2012 cite :

- ◆ la destruction et la dégradation qualitative des habitats par la fragmentation¹¹, le changement d'usage des terres et l'artificialisation. Elle est souvent liée à la mise en place d'une infrastructure énergétique, y compris linéaire, pour les habitats terrestres, ou d'un barrage, pour les rivières. ;
la surexploitation des ressources naturelles renouvelables : l'industrie nucléaire prélève de l'eau en grande quantité (restituée en grande partie mais réchauffée, ce qui a un impact), **le développement des agrocarburants** peut conduire à une surexploitation des sols, l'utilisation de biomasse à la surexploitation des forêts (notamment dans d'autres pays). On peut ajouter que l'usage de l'énergie permet d'aggraver la surexploitation de la mer et des stocks halieutiques. En particulier, la pêche professionnelle, exposée à la stagnation des prises et à la concurrence de flottilles européennes, est confrontée à des fluctuations importantes de ses revenus orientés à la baisse et bénéficie de plusieurs aides dont la plus importante est l'exonération de taxe intérieure de consommation (TIC) sur les carburants pétroliers. **La mobilisation de la ressource pour la production d'énergie bénéficie de plusieurs subventions ou dépenses fiscales ;**
- ◆ les pollutions. Comme leur régulation fait l'objet d'une série de textes et d'engagements internationaux de la France, les aides publiques qui favorisent les émissions sont principalement des dispositions ou taxes insuffisamment internalisantes, voire peu incitatives **dans les domaines de l'utilisation d'énergie fossile et de biomasse**, de l'industrie et du transport. L'usage des intrants dans la production agricole conduit également à des pollutions chimiques ;
- ◆ le changement climatique qui agit sur l'ensemble des équilibres, mais fait l'objet de multiples autres formes d'actions et de politiques.

Ainsi, le rapport souligne dans le domaine de l'énergie certains risques liés à l'hydroélectricité (barrages), aux énergies renouvelables (agrocarburants, ...) et la mobilisation excessive de la ressource naturelle (énergie fossile, biomasse).

¹¹ La fragmentation diminue la surface d'habitat disponible et augmente l'isolement des parcelles (réduction de la connexion entre les populations).

1.2.2. Le rapport de 2022 par l'IGF/IGEDD a identifié 296 M€ de dépenses publiques relatives au secteur énergétique accentuant les pressions exercées sur la biodiversité, et renvoyé à une étude ultérieure les 4 450 M€ de dépenses en faveur des EnR

Certaines dépenses publiques peuvent accentuer les pressions exercées sur la biodiversité. Parmi les dépenses susceptibles de nuire à la biodiversité, l'Organisation de Coopération et de développement économique (OCDE) inclut les soutiens publics aux secteurs des énergies fossiles : en 2017, 76 économies développées ont consacré 340 Mds USD aux énergies fossiles¹².

Le budget vert mesure l'impact environnemental du budget de l'État, en identifiant les dépenses budgétaires et fiscales favorables et défavorables à l'environnement. Mais il ne prend que très marginalement en compte à ce jour les atteintes à la biodiversité.

Dans le budget vert de 2022, les tarifs réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur les biocarburants constituent **le troisième poste de subventions dommageables (296 M€)**. Le rapport de 2022 par l'IGF et l'IGEDD soulignait le caractère non exhaustif des subventions dommageables à la biodiversité relevées dans le budget vert. Il relevait par ailleurs « *les dépenses relatives aux énergies renouvelables, positives pour le climat mais à l'impact négatif potentiel sur la biodiversité, cotées « neutre »* », citant « *notamment le soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale* »¹³.

Parmi celles-ci figurent 4 exonérations de TICPE (voir rapport précité page 15) sur les biocarburants ou agrocarburants (296 M€) : si l'impact sur le climat des biocarburants (carburants E80, E10, B100 et ED95) est favorable, il ne l'est pas sur la biodiversité du fait de l'intensification potentielle des pratiques de culture de la biomasse destinée à leur production (betterave à sucre, canne à sucre, céréales, plantes oléagineuses, etc.) et de l'extension des surfaces agricoles destinées à ce type de culture en substitution d'autres usages (autres cultures, prairies).

Par ailleurs, le budget vert identifie des subventions dommageables au climat qui ne sont qu'indirectement liées aux enjeux de biodiversité. On y trouve essentiellement 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 Mds€ 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 (TICPE et TVA : voir annexe II du rapport page 18 tableau n°9 et encadré n°4 sur les effets de la pollution sur la biodiversité, la majorité des polluants étant issus de la combustion d'énergies fossiles ou de biomasse). Le rapport cite également les aides exceptionnelles au consommateur pour faire face en 2022 à la hausse des prix de l'énergie.

Enfin, 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'énergies renouvelables (EnR) se répartissent en 2022 entre le solaire photovoltaïque (2 700 M€), l'éolien terrestre (1 100 M€), les bioénergies (574 M€) et l'éolien en mer (76 M€), soit 4 450 M€. Or ces dépenses peuvent contribuer au changement d'usage des sols (photovoltaïque, éolien terrestre) ou peuvent perturber les habitats et les continuités écologiques (éolien).

¹² OCDE, « Aperçu général du financement de la biodiversité à l'échelle mondiale », avril 2020

¹³ Rapport 2022 IGF/IGEDD de novembre 2022 relatif au « financement de la stratégie nationale pour la biodiversité », annexe II pages 3 et s.

Au total, la mission IGF/IGEDD de 2022 retenait un montant global de subventions dommageables à la biodiversité de 10,2 Mds €, dont 296 M € de dépenses fiscales en faveur des biocarburants. Elle soulignait, en matière d'énergie, que « *certaines dépenses jugées favorables sur les enjeux climatiques peuvent avoir des effets controversés sur la biodiversité. Il s'agit notamment (...) du développement des énergies renouvelables (ENR, photovoltaïque, éolien terrestre et en mer, 4,45 Mds € en 2022) qui peut conduire au changement d'usage des sols ou à la perturbation des habitats et des continuités écologiques* ». Cependant, la mission 2022 n'ayant pas été en mesure de coter avec précision des dépenses relatives aux ENR ayant un impact négatif sur la biodiversité, renvoyait aux travaux de l'observatoire national de la biodiversité (ONB).

Dans le dernier budget vert, l'évaluation portait sur le périmètre des dépenses de l'État (PDE) inscrites en projet de loi de finances (PLF) pour 2025, soit 490,4 Md€ (crédits budgétaires et taxes affectées plafonnées), auquel étaient ajoutées 85,1 Md€ de dépenses fiscales, soit un total de 575,5 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales. Il en ressortait les éléments suivants :

- ◆ 42,6 Md€ sont considérées comme ayant un impact favorable à l'environnement ;
- ◆ 4,7 Md€ un impact mixte ;
- ◆ 8,1 Md€ un impact défavorable ;
- ◆ Les dépenses sans impact significatif sur l'environnement représentent 432,7 Md€ ;
- ◆ Les dépenses « non cotées » (faute d'information suffisante sur l'utilisation finale des crédits ou de consensus scientifique sur l'impact environnemental) représentent 87,7 Md€.

Les dépenses correspondant aux leviers de la planification écologique s'élèvent à 47,2 Md€, soit une augmentation de +2,8 Md€ par rapport à la LFI 2024 et +13,2 Md€ par rapport à l'exécution 2023. L'augmentation des dépenses favorables par rapport à l'année 2024 est principalement portée par le dispositif de soutien aux énergies renouvelables.

Ainsi, le secteur de l'énergie porte 9,1 Md€ de dépenses favorables, quasiment exclusivement par crédits budgétaires : soutien au développement des énergies renouvelables (+3,6 Md€ par rapport à la LFI 2024), soutien à l'énergie nucléaire et les autres dépenses favorables. En 2022 et 2023, la forte hausse des prix de l'énergie a conduit le Gouvernement à mettre en place des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs et des entreprises, ces mesures sont considérées comme défavorables à l'environnement. S'éteignant progressivement en 2024, elles comprenaient notamment le bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité, la mesure de soutien à la consommation de carburant ou de fioul, l'aide guichet aux entreprises écono-intensives.

Ces éléments seront approfondis dans la partie 3 ci-après.

1.3. L'analyse de l'ONB de 2023 va plus loin que la méthodologie du budget vert dans la prise en compte des pressions exercées par la production énergétique

Afin de répondre à l'objectif de réduction des subventions dommageables à la biodiversité issu des objectifs d'Aichi en 2010 (objectif 3), de Kunming – Montréal de décembre 2022 (cible 18) et inclus dans la stratégie nationale biodiversité de novembre 2023 (mesure 37), l'ONB a élaboré un indicateur des dépenses défavorables à l'environnement.

Le référentiel utilisé par le groupe de travail Économie de l'ONB est celui du mix électrique français actuel, ainsi que ses perspectives d'évolution vers la neutralité carbone¹⁴. Cette section se fonde principalement sur des études conduites par l'ADEME, sur la littérature scientifique, ainsi que sur l'étude « Futurs énergétiques 2050 » précitée menée par Réseau de transport d'électricité (RTE). Cette dernière étude souligne qu'il n'existe pas à ce jour d'indicateur agrégé permettant de résumer les conséquences des scénarios de transition énergétique sur la biodiversité et confirme que les enjeux autour de la biodiversité dépendent en pratique de facteurs très divers ainsi que de spécificités locales qui ne peuvent être étudiées de manière exhaustive à l'échelle nationale.

L'indicateur de l'ONB ne s'appuie pas sur la taxonomie européenne mais sur les cinq pressions identifiées par l'IPBES (changement climatique, changement d'usage des terres / fragmentation / destruction des habitats, pollutions, prélèvements de ressources, espèces exotiques envahissantes), afin de mieux appréhender les liens directs entre activités humaines et dégradation de la biodiversité. Les cotations sont détaillées dans une note OFB du 5 juillet 2024.

Dans le secteur de l'énergie et de la production d'électricité, les activités considérées comme défavorables à la biodiversité sont développées ci-après. La présente annexe prend également en compte, pour le secteur industriel, le soutien aux industries électro-intensives. Ces constats sont extraits du document de l'ONB non publié de septembre 2023 relatif à l'indicateur précité, réalisé par la Chaire de comptabilité écologique, OFB en collaboration avec la FRB.

1.3.1. L'énergie nucléaire est considérée comme dommageable à la biodiversité lors de la construction des centrales et par les déchets qu'elle produit

L'énergie nucléaire a d'abord un impact sur la biodiversité lors de la création des centrales. Dans son avis n°2023-89 du 9 novembre 2023, portant sur l'implantation de deux nouveaux réacteurs de type « EPR2 » au sein du Centre nucléaire de production d'électricité de Penly, l'Autorité environnementale (Ae) rappelle l'impact de la construction des centrales : dans ce cas particulier, en sus de l'emprise actuelle de la centrale, l'ajout des deux réacteurs supplémentaires conduit aux « *déroctage de la falaise (5 millions de m³) et création d'une emprise de 20 ha sur le fond marin. [...]Le périmètre du projet comprend en outre la création par RTE des ouvrages de raccordement à son réseau* ».

En phase d'exploitation, les principaux enjeux résident dans les risques d'atteintes à la population et aux milieux liées aux rejets radiologiques, thermiques et chimiques ainsi que la nécessité de réduction de la production de matières et déchets nucléaires et des émissions de gaz à effets de serre sur l'ensemble du cycle de production de l'électricité issu du réacteur (cycle du combustible notamment).

L'ONB rappelle également que « *l'énergie nucléaire est considérée comme aggravant la pression "pollution" par le réchauffement des cours d'eau et l'eutrophisation. L'impact thermique des rejets d'eau chaude dans les cours d'eau aux abords de certaines centrales induit en effet trois faits principaux : la réduction de la richesse spécifique et de la biomasse de la faune benthique au niveau des zones réchauffées ; la modification sensible de la structure du peuplement ichtyologique ; la variation d'abondance des peuplements de poissons et de gammars dans les zones réchauffées. La gestion des rejets d'eau chaude varie toutefois d'une centrale à une autre* ».

¹⁴ « Futurs énergétiques 2050 : les scénarios de mix de production à l'étude permettant d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050 ». RTE France

En revanche, « l'énergie nucléaire est considérée comme favorable sur le changement d'usage des sols en raison de son fort rendement par rapport à la surface dédiée à la production d'énergie au regard des autres formes d'énergie décarbonée, qui nécessitent, pour une même quantité d'énergie produite, plus d'espace au sol. En ce qu'elle est une source d'électricité décarbonée, la production d'énergie nucléaire est considérée comme favorable pour lutter contre le changement climatique ».

Enfin, les matières nucléaires importées et les déchets nucléaires issus de l'exploitation des centrales sont facteur de pollution sur longue période.

1.3.2. Certaines énergies renouvelables ont un impact dommageable sur la diversité

En raison de leur rôle crucial dans la lutte contre le changement climatique, les filières de production d'énergie à partir de sources dites « renouvelables » sont souvent implicitement considérées comme favorables à l'environnement alors qu'elles ont toutes des impacts, plus ou moins importants sur la biodiversité et les écosystèmes, ainsi que le démontre la revue de la littérature de l'ONB qui a analysé plus de 500 références scientifiques.

Les impacts sont variés, mais ils seront d'autant plus importants que ces solutions énergétiques seront déployées à grande échelle pour permettre une transition rapide vers une économie « verte ». Si ces pressions varient considérablement entre les différentes filières et les contextes environnementaux dans lesquels elles opèrent, l'impact majeur, commun à toutes les filières, est la perte ou la modification des habitats. Mais d'autres effets négatifs existent comme la mortalité directe d'oiseaux ou de chauves-souris ou des traumatismes parfois mortels, la pollution, la compétition pour les usages de l'eau ou encore l'induction de comportement d'évitement, les invasions biologiques ou la modification des microclimats locaux qui perturbent les écosystèmes. Les énergies renouvelables ne sont par ailleurs pas totalement dépourvues d'émissions de GES même si celles-ci sont infiniment inférieures aux énergies fossiles auxquelles elles se substituent¹⁵.

Dans tous les scénarios (ADEME 2022, RTE 2022), l'occupation de l'espace par les sites de production d'énergies renouvelables progresse fortement. Du fait de leur caractère diffus, ce sont les installations éoliennes terrestres et offshore qui en représentent la part la plus importante avec des surfaces occupées allant de 900 kha à 1 300 kha selon les scénarios, devant les centrales photovoltaïques dont l'emprise est estimée entre 75 kha et 110 kha. À titre de comparaison, les surfaces de toitures mobilisées pour le photovoltaïque représentent entre 28 et 62 kha dans ces scénarios. Les surfaces strictement incompatibles avec un usage naturel, agricole ou forestier (ENAF) progressent dans tous les scénarios, d'environ 30 kha à 70 kha. Le développement des installations de méthanisation agricoles devrait également générer une importante emprise au sol¹⁶.

¹⁵ En kgCO₂e/kWh : Centrale hydraulique 0,006, Eolien terrestre 0,0141, Eolien en mer 0,0156, Bioéthanol 0,144, Biométhane 0,0163, Bois granulé 0,027, Bois bûches 0,032, Photovoltaïque 0,0439, Géothermie 0,045. Source Base carbone de l'Ademe

¹⁶ « Prospective - Transitions 2050 - Feuilleton Sols - La librairie ADEME », 2022.

1.3.2.1. Bioénergies : un impact potentiel majeur

L'ONB considère que « certaines bioénergies s'appuient sur la mise en place de monocultures intensives, entraînant notamment une pollution du sol et de l'eau, associée à l'utilisation d'engrais et de pesticides et aggravent toutes les pressions, de la même manière que l'agriculture intensive ». « Le soutien à la production et à l'usage de biocarburant est considéré comme un soutien à une forme d'agriculture intensive qui entre en concurrence avec des cultures destinées à l'alimentation (humaine ou animale). »

Effets négatifs sur la biodiversité :

- ◆ perte, fragmentation, simplification et homogénéisation des habitats en raison de la mise en place de monocultures intensives et pertes de biodiversité associées ;
- ◆ pollution du sol et de l'eau associée à l'utilisation d'engrais et pesticides qui provoque toxicité et eutrophisation ;
- ◆ émissions de polluants dans l'air ambiant qui contribuent à l'acidification et à la formation d'ozone troposphérique, émission de GES pendant tout le cycle de vie de la production de bioénergie qui contribue au changement climatique anthropique ;
- ◆ modification des microclimats locaux en raison des changements dans l'albédo et l'évapotranspiration ;
- ◆ concurrence avec la végétation indigène de certaines espèces utilisées comme matières premières (par exemple, Eucalyptus, Miscanthus).

Effets positifs possibles pour la biodiversité :

- ◆ fourniture d'habitat, alimentation et autres services écosystémiques de soutien par certaines surfaces recouvertes de plantes énergétiques.

Les usages de la biomasse ont été précisés dans la stratégie nationale de développement durable (SNDD) et hiérarchisés en 2016. Or cette hiérarchie est remise en cause dans la PPE n°3.

Dans son avis n°2024-88 du 12 septembre 2024 sur les troisièmes stratégies nationale bas carbone et programmation pluriannuelle de l'énergie, l'Ae rappelle que « selon l'étude Inrae¹⁷, les conditions d'utilisation de la biomasse pour éviter des incidences importantes pour le cycle du carbone, celui de l'azote, la biodiversité ou la ressource en eau sont assez restrictives. Il en ressort que les usages actuels de ces ressources en biomasse et leur multiplicité (alimentaire, agricole, agronomique, forestière, énergie, biodiversité, carbone) confèrent à l'énergie une place secondaire dans la chaîne de valeur des filières. Les stratégies actuelles de valorisation énergétique de la biomasse reposent sur l'utilisation d'excédents de produits agricoles, de coproduits ou de ressources supplémentaires permises par une transformation de certaines pratiques agricoles (avec par exemple l'implantation de haies et de bocages). Dans des conditions initiales favorables, les valorisations énergétiques sont bien acceptées mais il s'agit pour l'instant d'un usage en quelque sorte opportuniste. » Par conséquent, « un développement plus volontariste supposerait une concurrence entre filières, la pression s'accroissant sur les terres agricoles. En effet, selon cette étude, il n'y a pas d'excédents pérennes de biomasses disponibles en attente d'une valorisation énergétique ; la mobilisation accrue de la biomasse pour ces usages implique une sollicitation supplémentaire de services écosystémiques déjà fragilisés par les pratiques conventionnelles et potentiellement menacés par le changement climatique ».

¹⁷ « Impacts environnementaux et enjeux technicoéconomiques et sociétaux associés à la mobilisation de biomasse agricole et forestière pour la production d'énergie en France à l'horizon 2050 » INRAE (2023).

Cette conclusion de l'étude Inrae rejoint le propos tenu par l'Ae dans ses avis sur la SNBC 2 (avis Ae 2019-01) et sur la PPE n°2 (avis Ae 2019-28) ; à titre d'illustration, dans l'avis sur la PPE n°2 : *« Comme l'Ae l'a souligné dans son avis sur la SNBC, ce mix implique une production de biomasse totale supérieure à la ressource actuellement envisageable au vu des capacités de production forestières et de la surface agricole qu'il serait nécessaire de mobiliser. »*

1.3.2.2. Énergie hydraulique : un impact important dans un contexte d'absence de construction de nouveaux barrages

L'ONB considère que *« la construction de barrages peut entraîner de nombreux impacts sur la biodiversité et l'hydromorphologie de la masse d'eau. Elle engendre une destruction des milieux terrestres et/ou aquatiques, une fragmentation des habitats, des pollutions »*. Tel fut le cas lors de la création du barrage de Petit Saut en Guyane, avec la disparition d'un écosystème et la création d'un lac de 310 km² de surface et de 3,5 milliards de m³ d'eau. L'Ae dans son avis n°2016-75 souligne que *« le barrage de Petit-Saut a permis de mesurer l'ampleur des impacts d'une telle retenue en forêt primaire. Les réactions dans une eau trop pauvre en oxygène (milieu anoxique) ont conduit à de très fortes émissions de gaz à effet de serre (méthane et CO2 principalement), et à la transformation du mercure en son composé le plus toxique (car composé organique facilement assimilable dans la chaîne alimentaire), le méthylmercure »*.

L'ONB rappelle que *« l'impact direct premier de la production d'hydroélectricité provient du fonctionnement en éclusées entraînant des variations incessantes du niveau d'eau, modifiant considérablement les conditions d'habitats physiques. L'impact cumulatif d'un grand nombre de barrières fluviales en Europe est l'une des principales causes du déclin de plus de 80 % de la biodiversité des eaux douces et de la perte de 55 % des populations de poissons migrateurs surveillés »*. Toutefois, il existe aujourd'hui une politique de destruction de barrages devenus obsolètes pour recréer de la connexion hydraulique et géomorphologique à l'échelle des bassins versants et pour le bénéfice d'espèces fortement menacées. C'est pourquoi le groupe de travail de l'ONB a décidé de qualifier l'entretien et l'usage des barrages comme inclassable du point de vue des changements d'usages des sols, des prélèvements directs et des pollutions.

Effets négatifs sur la biodiversité :

- ◆ disparition d'écosystèmes (lors de la mise en eau des barrages) y compris les réserves naturelles, fragmentation des habitats ;
- ◆ perturbation des flux hydriques en amont et en aval des installations hydroélectrique ;
- ◆ perturbation des voies migratoires de certaines espèces de poissons ;
- ◆ détérioration de la qualité de l'eau en raison des changements dans la charge en sédiments, la turbidité et l'eutrophisation ;
- ◆ émissions de GES par les réservoirs qui contribuent au changement climatique anthropique.

Effets positifs possibles pour la biodiversité :

- ◆ création de nouveaux habitats ou de nouveaux écosystèmes.

Si l'enjeu n'est plus la construction de nouveaux barrages, comme le barrage de Petit Saut en Guyane (310 km² de forêt détruits), les mesures Eviter, Réduire, Compenser (ERC) restent encore insuffisamment mises en œuvre et la mise au norme des barrages existant pour assurer la transparence hydraulique des ouvrages n'est pas encore réalisée : c'est l'une des priorités de la Stratégie nationale de biodiversité (5000 ouvrages à mettre aux normes même si tous ne produisent pas d'hydroélectricité)..

1.3.2.3. Énergie solaire : l'enjeu de l'artificialisation des sols

Les impacts sur la biodiversité des infrastructures photovoltaïques diffèrent si l'installation est faite sur un bâtiment existant ou sur sol. Comme souligné par l'étude RTE, pour limiter les impacts en matière d'artificialisation et d'imperméabilisation des sols, l'installation des parcs photovoltaïques au sol sur des surfaces déjà artificialisées est incitée, telles que d'anciennes zones industrielles et décharges afin de limiter leur effet sur la biodiversité.

Le photovoltaïque au sol affecterait entre 1 et 2 hectares par Mégawatt installé. Les centrales solaires au sol font l'objet de publications ciblant prioritairement les impacts liés aux emprises (installation), aux conséquences de la présence des panneaux et de la gestion des centrales (modifications possibles des cortèges végétaux) ainsi que les aspects relatifs aux pollutions physico-chimiques (usage de produits phytosanitaires et de nettoyage). Les impacts les plus documentés sont liés à la destruction et à l'altération des milieux en phase d'installation et d'exploitation, avec des impacts pouvant être non négligeables et à enjeu dans le cas français (destruction ou fragmentation d'habitat, modification du fonctionnement d'un écosystème).

Effets négatifs sur la biodiversité :

- ◆ perte ou fragmentation des habitats ;
- ◆ mortalité directe des oiseaux par collision avec les installations ou par brûlures occasionnées par des flux solaires intenses¹⁸ ;
- ◆ pollution des masses d'eau à partir de produits chimiques toxiques utilisés pour le traitement des panneaux solaires et des sols (herbicides) ;
- ◆ attraction et désorientation des insectes et des oiseaux causés par une lumière intense ou polarisée ;
- ◆ piège écologique en raison de mécanismes attracteurs cumulatifs ;
- ◆ perturbation du microclimat local.

Effets positifs possibles pour la biodiversité :

- ◆ fourniture de zones de couverture ou d'habitat et d'alimentation (par exemple, pâturages) pour certains animaux.

1.3.2.4. Énergie éolienne terrestre : un impact sur les espèces

Pendant la phase de construction, le changement d'usage est important. Les impacts liés à l'éolien terrestre sont mieux connus, et concernent la mortalité ou la blessure d'individus, leur dérangement, la destruction de leur habitat, la perturbation des voies migratoires. Les impacts apparaissant comme potentiellement les plus à enjeu dans la littérature sont liés aux blessures et à la mortalité des individus.

¹⁸ Fondation pour la recherche sur la biodiversité – Impacts sur la biodiversité des installations photovoltaïques identification, pistes de recherche 2022
https://www.fondationbiodiversite.fr/wp-content/uploads/2022/06/FRB_ENRBiodiv_fiche-Photovoltaïque.pdf

A titre d'exemple, dans l'avis n°2022-90 du 24 novembre 2022 relatif à un projet de parc de quatre éoliennes de 3,6 mégawatts chacune, de 200 mètres de hauteur en bout de pale, situé sur les communes de Saint-Germain d'Arcé et La Chapelle-aux-Choux (Sarthe - 72) ainsi que Villiers-au-Bouin (Indre-et-Loire - 37), l'Ae soulignait l'impact sur la biodiversité : « *Le projet a des incidences importantes sur la biodiversité, en particulier, sur les oiseaux et les chauves-souris. La présentation inhabituelle de l'étude d'impact, commençant par justifier la méthodologie employée et réinterroger les travaux scientifiques, contribue à minimiser les impacts du projet sur la biodiversité. [...] L'Ae rappelle que les lignes directrices Eurobats6 préconisent un éloignement minimal de 200m entre lisières boisées ou haies et éoliennes en bout de pale afin de limiter les risques de mortalité de chauves-souris.* »

L'ONB a considéré que « *le soutien au développement de l'éolien terrestre augmente les pressions de changement d'usage des sols et le prélèvement de ressources, réduit les émissions de gaz à effet de serre, et n'a pas d'impact significatif sur les pollutions et les espèces exotiques envahissantes* ».

Effets négatifs sur la biodiversité :

- ◆ collision d'oiseaux et de chauves-souris avec des éoliennes. Les risques ne concernent pas seulement les espèces locales, mais aussi les espèces migratrices ;
- ◆ traumatismes internes chez les chauves-souris associés à des réductions soudaines de pression de l'air à proximité des pales ;
- ◆ perturbation des voies migratoires pour certaines espèces d'oiseaux et de chauves-souris : c'est une des incidences les mieux documentées et les plus étudiées.

Effets positifs possibles pour la biodiversité :

- ◆ constitution de territoires favorables pour certaines espèces terrestres en raison de la réduction du trafic, de la disponibilité en ressources alimentaires et de la réduction de prédateurs.

1.3.2.5. Énergie éolienne en mer : un impact qui reste à mesurer au-delà de la phase d'installation

Pour l'ONB, « *la construction d'éoliennes en mer est négative sur la pression changement d'usage des sols, car elle engendre des destructions de milieux à court terme, ainsi qu'en termes de pollutions et changement climatique. Au-delà de la phase chantier en revanche, il n'y a pas de source de pollution évidente, comparée au mix électrique actuel, et pas de gain particulier pour la biodiversité en termes de pollutions* ».

Dans son avis n°2023-49 relatif au parc éolien en mer de Dunkerque, l'Ae rappelle le contexte : « *la partie maritime du projet est située dans les eaux territoriales françaises de la façade maritime Manche Est – mer du Nord, au droit des côtes du département du Nord, sur le domaine public maritime (DPM). Les éoliennes les plus proches de la côte seront à une distance de 11,4 km. La zone du projet se situe au sud de la voie maritime montante du rail du Pas-de-Calais et au nord du chenal d'accès du GPMD, elle est frontalière avec les eaux territoriales belges* », ainsi que l'impact de l'installation du parc : « *Les surfaces d'emprise concernées par les travaux sont de 248 ha pour le parc éolien, de 158 ha pour les ouvrages maritimes de raccordement et de 24 ha pour les ouvrages terrestres de raccordement, soit un total de 430 ha* ».

L'Ae a généralement relevé, dans ses avis délibérés en 2015, 2016, 2018 et 2021 sur les projets de parc éolien en mer, les difficultés liées au manque de connaissances sur le milieu marin comparé à celles disponibles pour la partie terrestre. Elle avait souligné que la politique de développement de parcs éoliens en mer n'avait pas été accompagnée de l'effort nécessaire d'acquisition de connaissance sur ce milieu. Depuis, l'État a réalisé sous sa maîtrise d'ouvrage un certain nombre d'études dites de « levée des risques » notamment dans le champ de la biodiversité et mis en place l'Observatoire national de l'éolien en mer, destiné à financer notamment des projets de recherche sur les effets des éoliennes en mer sur la biodiversité marine.

L'ONB considère que *« les hydroliennes et éoliennes en mer réduisent les pressions de changement d'usage des sols et des mers, en raison d'un effet de type « récif artificiel » associé aux fondations des éoliennes, dont le bénéfice écologique a été évalué aux Pays-Bas, au Danemark ou en Belgique »*.

Mais ce sujet étant relativement émergent, les connaissances actuelles sont encore insuffisantes pour évaluer l'ensemble des impacts directs des éoliennes en mer sur la biodiversité, selon l'ONB.

Effets négatifs sur la biodiversité :

- ◆ perturbations des milieux liées à la construction des installations d'énergie océanique, (par exemple pollution sonore qui affecte certaines espèces aquatiques, en particulier les mammifères marins) ;
- ◆ perte ou changement d'habitats associés à la mise en place des fondations des installations ancrés dans le fond marin, la mise en eau permanente des portions des estuaires situés en amont des structures marémotrices, la modification des processus hydrodynamiques et de sédimentation ;
- ◆ augmentation de la turbidité dans la colonne d'eau due aux perturbations des fonds marins, changements dans la salinité, afflux d'eau plus oxygénée dans les structures marémotrices ;
- ◆ pollution électromagnétique associée aux câbles sous-marins et chimique provenant de lubrifiants et peintures toxiques ;
- ◆ changement de composition des communautés de poissons benthiques en raison de pertes d'habitats ;
- ◆ perturbation des déplacements et de l'alimentation des espèces locales et migratrices ;
- ◆ mortalités d'espèces dans les structures marémotrices, collision des oiseaux avec les éoliennes marines et des espèces aquatiques avec des dispositifs utilisant l'énergie des vagues ;
- ◆ mortalité des poissons tropicaux en raison des chocs thermiques générés par certaines installations.

Effets positifs possibles pour la biodiversité :

- ◆ protection de la biodiversité par la création de zones interdites d'accès aux activités de pêche et de transport (par exemple les champs d'éoliennes marines) ;
- ◆ abris pour certaines espèces notamment autour des parcs éoliens marins et les infrastructures basées sur l'exploitation des vagues et des marées.

1.3.2.6. Énergie géothermique

L'ONB relève que « la géothermie génère des impacts d'ordre physico-chimique, via les rejets gazeux ou aqueux, les risques de pollution et l'émission de composants chimiques qui affectent la qualité des eaux. Lors de la phase d'installation, les principaux impacts avérés sont une gêne des espèces du fait du bruit et des vibrations. Dans le cas des sols, les impacts les plus traités et évalués sont l'utilisation des terres lors de l'installation, ainsi que le réchauffement localisé des sols. Les risques de modification de la morphologie des sols (affaissement, gonflements de terrain) et de pollution chimique sont également identifiés, mais ne sont pas généralisables ».

Effets négatifs sur la biodiversité :

- ◆ perte d'habitat pendant la conversion des zones naturelles en installations géothermiques ;
- ◆ changement d'habitat au cours du déboisement éventuel du site, de la construction de routes, du forage des puits et des sondages sismiques qui affecte les processus de reproduction, de recherche de nourriture et de migration de certaines espèces ;
- ◆ émissions de polluants toxiques tels que le H₂S, l'arsenic et l'acide borique qui peuvent défolier les plantes ou être incorporés par les organismes ;
- ◆ pollution par le bruit et la chaleur des installations géothermiques.

Pour chaque filière, des mesures d'atténuation permettant d'éviter, minimiser, restaurer ou compenser les impacts (ERC) sont possibles, comme la localisation des installations dans les zones à faible biodiversité, le choix de technologies ayant un impact inférieur, la planification en amont incluant des procédures de préservation de la biodiversité ou la mise en place systématique d'éléments favorables à la biodiversité au sein ou autour des infrastructures.

La transition énergétique ne pourra se passer de l'exploitation des ressources énergétiques renouvelables. Il est donc essentiel que son développement et les politiques publiques associées prennent en compte la biodiversité.

Le tableau 1 ci-dessous retrace les cotations retenues par l'ONB pour déterminer le caractère dommageable ou non de chaque dépense publique.

1.3.3. Les limites de l'analyse sont liées à la mesure de l'intensité de l'impact sur la biodiversité et à la non prise en compte de l'impact importé

1.3.3.1. La difficile mais nécessaire mesure de l'intensité de l'impact

Tout production d'énergie a un impact sur la biodiversité, mais l'intensité de celui-ci varie selon l'origine de cette production. A défaut de pouvoir supprimer cet impact, la connaissance de cette intensité permet d'orienter les choix en matière de mix énergétique.

Dans l'avis n°2024-108 rendu le 5 décembre 2024 sur le projet de centrale de biomasse de Provence, l'Ae rappelle que « la conversion de la centrale à la biomasse permet de réduire l'intensité carbone fossile du kWh d'électricité produit d'un facteur 6 environ par rapport au fonctionnement historique de la tranche 4 avec du charbon. L'intensité est également inférieure à celle d'une centrale de production fonctionnant au gaz (de 45% environ) mais elle est néanmoins quatre fois supérieure au facteur moyen de l'électricité produite en France métropolitaine et très largement supérieure aux émissions des filières photovoltaïques, éoliennes ou nucléaires (respectivement d'un facteur de huit, de 23 et de 39, selon la comparaison établie dans le dossier avec les facteurs d'émission de la base Empreinte de l'Ademe) ».

Lors des Journées de la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) de 2017 intitulées « Biodiversité et transition énergétique : enquêtes sur des liaisons dangereuses », Jean-François Silvain (FRB, IRD) mentionnait que « *Brook & Bradshaw dans Conservation Biology en 2014 rappellent que si l'objectif est de minimiser les dommages directs à la biodiversité, les meilleures options en matière de production d'énergie sont celles qui utilisent les plus faibles quantités de terres et d'eau douce, minimisent la pollution (dioxyde de carbone, aérosols, métaux lourds et produits chimiques toxiques), limitent la fragmentation de l'habitat et présentent un faible risque d'accidents pouvant avoir des impacts régionaux importants et durables sur les zones naturelles (par exemple déversements d'hydrocarbures, inondations de barrage, retombées radioactives)* ».

Et de citer l'exemple suivant : « *On peut illustrer simplement les impacts relatifs de 4 types d'approvisionnement en énergie et de stockage réparti : un citoyen d'un pays développé utilisera environ 6,4 millions de kWh d'énergie (pas juste électricité) au cours de sa vie. Cela équivaut à l'énergie stockée dans un morceau d'uranium de 780 g (40,7 cm³) de la taille d'une boule de golf ; à celle stockée dans 56 camions-citernes contenant chacun 20 000 l en gaz naturel comprimé ; à environ 3 200 t (4 000 m³, soit environ 800 équivalents d'éléphants) de charbon ; ou, si l'on considère la capacité de stockage requise pour l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, une batterie de 86 000 t haute de 13 km* ».

Pour conclure : « *Sur la base d'une analyse objective et transparente des choix énergétiques durables possibles, les auteurs cités concluent que l'énergie nucléaire est une bonne option en regard de l'objectif de conservation de la biodiversité et que d'autres alternatives aux combustibles fossiles devraient être soumises aux mêmes analyses coûts-avantages (en termes de biodiversité et de résultats climatiques, ainsi que d'impératifs sociopolitiques) avant de les accepter ou de les rejeter* ».

1.3.3.2. La mesure de l'impact sur la biodiversité néglige souvent l'impact importé

Le cas le plus souvent cité est celui de l'importation de biomasse.

L'approvisionnement en biomasse doit avoir un impact limité sur l'environnement, notamment la biodiversité, le stockage de carbone des terres, la pérennité globale des puits de carbone, etc. (cf. articles L.281-7 à L.281-10 du code de l'énergie). Dans l'avis n°2024 – 108 sur le projet de centrale de biomasse de Provence, l'Ae note au cas particulier que, « *pour l'année 2023, que le volume de bois non certifiés ou de statut indéterminé a été estimé à 85 372t, soit **27% du total de l'approvisionnement*** ». Ainsi, « *pour les approvisionnements en provenance du Brésil, le dossier n'apporte aucun élément sur les incidences engendrées par la monoculture de l'Eucalyptus, sur l'encadrement mis en place pour répondre aux obligations de la directive REDII et sur les éventuelles mesures supplémentaires mises en place par l'exploitant. Ce type de culture est néanmoins susceptible de provoquer des impacts spécifiques, notamment en termes de consommation d'intrants et de pesticides, d'érosion des sols, de risques naturels (feux de forêt) et d'érosion de la biodiversité* ».

Dans le même registre, l'utilisation de l'huile de palme pour les biocarburants est défavorable, mais il s'agit d'un impact importé, non pris en compte en France. Or la part de la biomasse importée est de l'ordre de 40 %.

Tableau 1 : Impact des usages sur la biodiversité – Méthodologie de l'Office français de la biodiversité (OFB)

Pratique	Changement usage des sols	Exploitation des ressources	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Bioénergies							
Construction d'usines de Biogaz (méthanisation)	-2	x	-1	-2	0	-5	Défavorable
Exploitation	X	0	X	X	0	X	Inclassable
Soutien à la production et à l'usage de Biocarburant	-2	-1	+1	-2	0	-4	Défavorable
Hydroélectricité							
Construction d'infrastructures hydroélectriques	-2	-1	-1	-2	X	-5	Défavorable
Entretien d'infrastructures hydroélectriques	X	X	0	X	0	X	Inclassable
Usages des infrastructures hydroélectriques	X	X	+1	X	0	+1	Inclassable
Photovoltaïque							
Photovoltaïque sur bâti - construction	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Photovoltaïque sur bâti - entretien	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Photovoltaïque sur bâti - exploitation	x	0	+1	0	0	+1	Favorable
Photovoltaïque sol - construction	-2	0	0	-2	0	-4	Défavorable
Photovoltaïque sol - entretien	+2	0	-2	-2	0	-2	Défavorable
Photovoltaïque sol - exploitation	X	0	+1	-2	0	-1	Défavorable
Éoliennes							
Éolienne en mer - construction	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Éolienne en mer - entretien	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Éolienne en mer - exploitation	X	-1	+1	0	-1	-1	Défavorable
Éolienne terrestre - construction	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Éolienne terrestre - entretien	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Éolienne terrestre - exploitation	x	-1	+1	0	0	0	Mixte
Géothermie							
Géothermie - construction	+2	0	0	-2	0	0	Mixte
Géothermie - entretien	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Géothermie - exploitation	X	0	+1	0	0	+1	Favorable

Pratique	Changement usage des sols	Exploitation des ressources	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Nucléaire							
Nucléaire construction	+2	0	-1	-2	x	-1	Défavorable
Nucléaire- entretien	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Nucléaire - exploitation	X	+1	+1	-2	x	0	Mixte
Soutien à l'ASN	0	0	0	+2	0	+2	Favorable
Taxes affectées à l'IRSN et l'ANDRA	0	0	0	0	0	0	Neutre
Autres secteurs énergétiques							
Soutien à la cogénération de gaz naturel	0	0	-1	-2	0	-3	Défavorable
Fourniture par réseau d'énergie renouvelable	X	0	+1	0	0	+1	Favorable
Renforcement des réseaux électriques	0	Xf	+1	0	0	+1	Favorable

Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, « Indicateur « Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité » ».

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

La mission a choisi de retenir les dépenses figurant au PLF 2024 car le PLF 2025 n'était pas stabilisé à la date de rédaction du rapport.

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

Tableau 2 : Synthèse des dépenses publiques en faveur de l'énergie, identifiées par la mission

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

Source : PLF 2024 ; (*) : Données PLF 2025 pour le programme 235 seul.

Cette synthèse ne tient pas compte notamment des dépenses annuelles du plan d'investissement France 2030, lancé par le Président de la République, le 12 octobre 2021, qui vise d'une part à transformer durablement des secteurs clés de notre économie (énergie, automobile, aéronautique ou encore espace) par la recherche et l'innovation et d'autre part à positionner la France en leader de l'économie de demain. Parmi les dix objectifs annoncés, deux concernent l'énergie :

- ♦ le premier, doté de 1 Md€, vise à favoriser l'émergence d'une offre française de petits réacteurs modulaires nucléaires (SMR) d'ici 2035 et soutenir l'innovation de rupture sur les nucléaires avancés afin de garantir de nouveaux usages, une sûreté accrue et une meilleure gestion des déchets ;
- ♦ le second, doté de 2,3 Mds€, vise à devenir le leader de l'hydrogène vert et des énergies renouvelables en 2030.

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

Le programme 345 représentait au PLF 2024 (43 %) le premier poste budgétaire de soutien au secteur de l'énergie, devant le programme 174.

La mission a également retenu dans le périmètre sous revue les programmes 181 pour la seule ligne budgétaire relative à la subvention à l'ADEME, 134 pour la ligne budgétaire relative à la compensation carbone et 235 pour la sûreté nucléaire, programme créé en 2025 pour isoler lesdites dépenses.

2.1.1. L'essentiel des dépenses du programme 174, doté de 4,9 Mds € en 2024, porte sur la transition énergétique et la lutte pour le climat

Tableau 3 : Dépenses du programme 174 au PLF 2024 (en €)

Programme 174 - Énergie, climat et après-mines	4 888 154 925
Action 01 : Politique de l'énergie	192 674 229
Action 02 : Accompagnement transition énergétique – chèque énergie	795 000 000
Action 02 : accompagnement transition énergétique – MaPrimeRénov (*)	2 065 230 932
Action 03 : Aides à l'acquisition de véhicules propres	1 499 999 999
Action 04 : Gestion économique et sociale de l'après-mines	270 189 000
Action 05 : Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	63 710 000
Action 06 : Soutien – Fonctionnement DGEC	1 350 765

Source : PLF 2024 ; (*) Le dispositif MaPrimeRénov a été transféré au programme 135 action 04 en 2025

Le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » s'articule autour de trois finalités :

- ♦ mettre en œuvre une politique énergétique qui satisfasse à la fois aux impératifs de coûts, de sécurité d'approvisionnement, d'utilisation raisonnée de l'énergie et de décarbonation de l'industrie ;
- ♦ accompagner la transition énergétique et lutter contre le changement climatique, avec pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et des polluants atmosphériques, soutenir l'adaptation de la France au changement climatique et relever le défi sanitaire de la qualité de l'air, notamment au travers de l'encadrement de la sécurité et des émissions des véhicules ;
- ♦ accompagner la transition économique, sociale et environnementale des territoires touchés par les mutations industrielles liées à la transition énergétique et garantir aux anciens mineurs la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière.

L'objectif de neutralité carbone en 2050 que la France s'est fixé, conformément à ses engagements internationaux, impose une accélération dans tous les secteurs d'activité de la transition vers une économie bas-carbone, qu'il s'agisse de la décarbonation des secteurs industriels, de la mise en œuvre de mesures nouvelles pour respecter les budgets carbone ou encore de la nécessité d'améliorer la résilience des puits de carbone (forêts, sols, etc.). Les négociations européennes sur la mise en œuvre du nouvel objectif d'une réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 (dit « Ajustement à l'objectif 55 ») sont particulièrement structurantes.

Le programme 174 finance à ce titre les principales dépenses relatives aux priorités stratégiques de la loi n° 2019-1147 relative à l'énergie et au climat adoptée le 8 novembre 2019, et notamment l'atteinte de la neutralité carbone à l'horizon 2050, le développement des énergies renouvelables ou le soutien à la rénovation énergétique.

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

- ♦ la prime à la conversion des véhicules et le bonus écologique qui ont pour but d'accélérer l'évolution vers un parc automobile moins émetteur de GES et de polluants et dont les moyens ont été renforcés en 2024 ;

- ◆ le chèque énergie dont l'objectif est d'aider les ménages à revenus très modestes (5,6 millions en 2023 ; soit environ les deux premiers déciles) à payer les dépenses d'énergie de leur logement ;
- ◆ la prime de transition énergétique « MaPrimeRénov' », distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), qui participe au financement de travaux de rénovation énergétique réalisés par des propriétaires occupants ou bailleurs du parc privé pour laquelle les montants proposés pour 2024 confirment l'effort engagé depuis 2023 en faveur de la rénovation énergétique.

2024 a été l'année de l'adoption et de la mise en œuvre de la prochaine loi de programmation sur l'énergie et le climat qui sera déclinée dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)¹⁹, la stratégie nationale bas carbone (SNBC) et le troisième plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC).

L'année 2024 a également été marquée par l'accélération du développement de l'éolien en mer qui participe directement à l'atteinte de l'objectif de 40 % d'énergie renouvelable à l'horizon 2030. Le financement des études techniques, environnementales, juridiques et financières relatives à l'implantation de l'éolien en mer ainsi que le financement des dépenses relatives aux consultations du public sur les projets ont à nouveau été nettement renforcés. En application de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, dite loi APER, qui pose le principe d'une mutualisation des débats sur le développement de l'éolien en mer et sur les documents stratégiques de façade, un grand débat public s'est déroulé concomitamment sur les 4 façades maritimes françaises afin de déterminer les zones de développement de l'éolien en mer à même de permettre à la France de réaliser ses objectifs de 18 GW d'éolien en mer installés en 2035 et de plus de 40 GW installés en 2050. Le programme finance par ailleurs des actions de l'observatoire de l'éolien en mer, créé en 2021 et doté de 50 M€, qui vise à améliorer la connaissance des écosystèmes marins et la compréhension des impacts de l'éolien en mer.

En matière de maîtrise de la demande énergétique, la cinquième période de mise en œuvre du dispositif des certificats d'économies d'énergie (CEE), dont l'objet est d'imposer aux vendeurs d'énergie la réalisation d'opérations d'économies d'énergie, a débuté le 1^{er} janvier 2022, pour une durée de 4 ans. Ce changement de période s'est par ailleurs accompagné d'un renforcement des dispositifs de contrôles ex post des opérations ayant généré des CEE et des moyens de pilotage du dispositif, ainsi qu'un recentrage des bonifications. Cette cinquième période, qui se déroule de 2022 à 2025, a renforcé le niveau de l'obligation globale et prévoit qu'au moins 36 % des économies d'énergie soient réalisées au bénéfice des ménages précaires.

La fermeture des mines, à la suite de l'arrêt de l'exploitation minière, décidée à la fin du siècle dernier par les pouvoirs publics en raison des lourdes pertes d'exploitations subies pendant plusieurs années par le groupe Charbonnages de France et les Mines de potasse d'Alsace et des enjeux écologiques actuels, s'est accompagnée d'un dispositif d'accompagnement et de garanties sociales des mineurs et de leurs familles dont la gestion est assurée par l'agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM), établissement public administratif dédié, créé par la loi n° 2004-105 du 3 février 2004 et dont le programme assure le financement des dépenses de fonctionnement et d'intervention. Le programme finance également le dispositif d'accompagnement social des salariés des centrales à charbon dont la fermeture est induite par l'article 12 de la loi relative à l'énergie et au climat ainsi que les projets d'aménagement des territoires impactés par ces fermetures.

¹⁹ La procédure a démarré en 2024 et s'achèvera début 2025.

Le réseau des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) participe au déploiement de la politique de l'énergie et du climat par l'information et l'accompagnement de l'ensemble des acteurs concernés (démarches de planification, économies d'énergie, développement des énergies renouvelables, etc.). Les DREAL participent également à la politique d'atténuation et d'adaptation au changement climatique (portage auprès des collectivités et des acteurs des objectifs et outils en termes d'énergies, de climat). Elles élaborent avec les régions des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie pour l'Île-de-France et la Corse, et participent aux cellules biomasse régionales et à la lutte contre la pollution atmosphérique (élaboration des plans de protection de l'atmosphère et feuilles de route dans les zones polluées notamment), aux contrôles techniques des véhicules et aux instructions de procédures (infrastructures énergétiques, appels d'offres pour le développement des énergies renouvelables etc.).

Des opérateurs interviennent dans la mise en œuvre du programme 174 (action 1) :

- ◆ l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) ;
- ◆ l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM).

2.1.2. Les subventions de l'ADEME du programme 181 sont constituées pour l'essentiel par le fonds chaleur

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) est rattachée au programme 181, qui finance la subvention pour charges de service public de l'établissement.

L'ADEME est un acteur essentiel de la transition écologique et énergétique. Dans le cadre de la programmation pluriannuelle de l'énergie, de la loi relative à l'énergie et au climat ainsi que de la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, l'ADEME contribue à la réalisation des objectifs du plan climat et de la feuille de route économie circulaire auxquels ses actions participent notamment au travers du fonds chaleur et du fonds économie circulaire.

Tableau 4 : Dépenses du programme 181 – action 12 - au PLF 2024

Programme 181	
Programme 181 – action 12, subvention ADEME	879 000 000
- Dont fonds Chaleur	820 000 000

Source : PLF 2024

La subvention pour charge de service public de l'ADEME soutient notamment :

- ◆ les économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables par l'intermédiaire du fonds chaleur ;
- ◆ le développement de l'économie circulaire par l'intermédiaire du fonds économie circulaire, le renforcement du suivi de l'atteinte des objectifs des éco-organismes des filières à responsabilité élargie des producteurs, tels que prévus par la loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire ;
- ◆ la dépollution des sols, le traitement des friches ou des décharges littorales en lien avec le recul du trait de côte ;
- ◆ le soutien à la recherche et l'innovation dans ces domaines ;
- ◆ des interventions pour la mise en sécurité des sites pollués à responsable défaillant ;
- ◆ le traitement des décharges littorales qui, du fait du recul du trait de côte, risquent de se déverser dans la mer.

2.1.2.1. Fonds « chaleur renouvelable »

Le « Fonds chaleur » est le principal outil pour accompagner la généralisation de la chaleur renouvelable en dehors du secteur des particuliers, principalement par des aides aux investissements. La chaleur représente près de la moitié de la consommation d'énergie du pays, dont seulement 23 % est produite à partir de sources renouvelables. Les solutions de production de chaleur renouvelable sont pourtant éprouvées (biomasse, géothermie, solaire, chaleur de récupération...), compétitives ou proches de la compétitivité ; produites localement, elles se substituent à des ressources importées (gaz, fuel), la chaleur renouvelable permet ainsi très clairement de remplacer de l'énergie fossile importée.

Pour répondre aux objectifs de la loi énergie-climat adoptée en novembre 2019, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) publiée en avril 2020 fixe l'objectif d'augmenter la consommation de chaleur renouvelable de 25 % en 2023 et de 40 à 60 % en 2028 par rapport à 2017. S'agissant des réseaux de chaleur et de froid, l'objectif est de multiplier par 5 la quantité de chaleur et de froid renouvelables et de récupération livrée par les réseaux d'ici 2030 par rapport à 2012. De 2012 à 2021, ces quantités ont été multipliées par 2,3, et les projets en cours de déploiement permettent d'anticiper une très forte hausse additionnelle de celles-ci.

Une accélération du déploiement des projets de chaleur renouvelable est néanmoins nécessaire pour atteindre ces objectifs ambitieux. Elle passe par une hausse de près de 60 % par rapport à 2023 du budget (porté en 2024 à 820 M€, ce qui représente une multiplication par 4 du budget annuel depuis 2017) et nécessite la poursuite du plan d'actions permettant d'identifier les gisements, de mobiliser les acteurs et d'améliorer encore l'efficacité des aides et de leur mise en œuvre.

En complémentarité avec des financements en gré à gré, des appels à projets nationaux ou régionaux permettent de susciter les initiatives et sélectionner des projets performants : notamment les appels à projets BCIAT (Biomasse Chaleur Industrie Agriculture et Tertiaire) visant spécifiquement les installations biomasse dont la production thermique est supérieure à 12 GWh/an, l'appel à projets BCIB (Biomasse Chaleur Industrie du Bois), et l'appel à projets GIST (Grandes Installations Solaires Thermiques) pour l'industrie ou les réseaux de chaleur. Les partenariats avec les régions, dans le cadre notamment des appels à projets régionaux, permettent de mobiliser des crédits complémentaires contribuant ainsi à l'émergence d'un plus grand nombre de projets.

En moyenne, sur les trois dernières années, de 2020 à 2022, les aides aux investissements du Fonds chaleur se sont réparties ainsi par filière : 44 % pour les réseaux, 31 % pour la biomasse, 12 % pour la méthanisation (biogaz injecté), 8 % pour la géothermie, 2 % pour le solaire thermique et 3 % pour la chaleur fatale. La part du budget consacrée aux investissements représente en moyenne 89 %, le reste étant consacré aux actions d'accompagnement, telles que l'animation, la formation, la communication, les études ou les outils.

2.1.2.2. Investissements d'avenir

Depuis 2010, l'ADEME est un opérateur des programmes d'investissements d'avenir (PIA). Ce rôle a été renforcé dans les lois de finances pour 2014, 2017, 2020 et 2021 qui ont mis en place les deuxième, troisième et quatrième volets des investissements d'avenir avec l'ouverture de crédits supplémentaires pour les programmes gérés par l'ADEME au nom et pour le compte de l'État. L'agence s'est vu confirmer par l'État comme opérateur du plan d'investissement France 2030, lancé en octobre 2021. Au total, France 2030 confiera 8,2 Md€ à ce stade à l'ADEME pour une durée de 5 ans.

Annexe V

Au travers la mise en œuvre de France 2030, l'ADEME bénéficie d'un champ d'action extrêmement large sur toute la chaîne de la transition écologique, du soutien de la thèse pour les innovations les plus en rupture jusqu'à la massification et à l'industrialisation de solutions matures.

Le plan France 2030 sera financé en 2024 par des crédits issus des programmes 422 « Valorisation de la recherche » (15 M€) et 424 « Financement des investissements stratégiques » (788 M€).

2.1.3. Le soutien au service public de l'énergie du programme 345, doté de 5,5 Mds € en 2024, est la première dépense budgétaire en faveur de l'énergie

Tableau 5 : Dépenses budgétaires du programme 345 au PLF 2024

En €	PLF 2024
Programme 345 - Service public de l'énergie	5 500 000 000
Action 01 : Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	0
Action 10 - Soutien à l'injection de biométhane	875 509 601
Action - 11 - Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain	2 236 439 679
Action 12 - Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	100 463 808
Action 13 - Soutien aux effacements de consommation	63 000 000
Action 14 - Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	44 923 343
Action 15 – Frais Divers	404 922
Action 17 - Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	2 154 258 647
<i>Mesures à destination des consommateurs d'électricité</i>	<i>1 854 258 647</i>
<i>Mesures à destination des consommateurs de gaz</i>	<i>300 000 000</i>
Action 18 - Soutien hydrogène	25 000 000

Source : PLF 2024

La notion de service public de l'énergie a été progressivement introduite dans le droit français – pour l'électricité avec la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, et pour le gaz avec la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie – à la suite de l'ouverture à la concurrence des marchés de l'électricité et du gaz.

Les principes du service public de l'électricité sont définis à l'article L. 121-1 du code de l'énergie, qui dispose que « *le service public de l'électricité a pour objet de garantir, dans le respect de l'intérêt général, l'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national. Dans le cadre de la politique énergétique, il contribue à l'indépendance et à la sécurité d'approvisionnement, à la qualité de l'air et à la lutte contre l'effet de serre, à la gestion optimale et au développement des ressources nationales, à la maîtrise de la demande d'énergie, à la compétitivité de l'activité économique et à la maîtrise des choix technologiques d'avenir, comme à l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il concourt à la cohésion sociale, à la lutte contre les exclusions, au développement équilibré du territoire, dans le respect de l'environnement, à la recherche et au progrès technologique, ainsi qu'à la défense et à la sécurité publique. Matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique.* ».

L'article L.121-32 du code de l'énergie définit de même des obligations de service public assignées aux entreprises du secteur du gaz, dont la continuité de la fourniture de gaz, la sécurité d'approvisionnement, la protection de l'environnement, l'efficacité énergétique, la valorisation du biogaz, le développement équilibré du territoire, ou encore le maintien d'une fourniture aux personnes en situation de précarité.

Les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie les conduisent à supporter des charges compensées par l'État ou à induire des recettes qui doivent alors être reversées à l'État :

- ◆ en électricité : les charges de service public, définies aux articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1 du code de l'énergie, regroupent les surcoûts résultant des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux ménages en situation de précarité et les surcoûts liés au soutien à l'effacement ;
- ◆ en gaz, les charges de service public, définies à l'article L. 121-36 du code de l'énergie, regroupent les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux clients en situation de précarité et les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel ;
- ◆ à titre exceptionnel, les charges de service public incluent en application de l'article 181 de la loi de finances initiale pour 2023, les surcoûts liés au bouclier tarifaire sur le gaz et l'électricité pour les consommateurs particuliers, les copropriétés, ainsi que - en ce qui concerne l'électricité seulement - pour les microentreprises et l'ensemble des consommateurs en ZNI, ainsi que les surcoûts associés à la mise en place de « l'amortisseur électricité » pour les collectivités, PME ou assimilées et TPE ou assimilées non éligibles au tarifs réglementés de vente.

Le programme 345 assure ainsi le financement de sept grandes missions de service public de l'énergie :

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

Le soutien au développement des énergies renouvelables constitue un axe majeur de la politique énergétique, renforcé par la loi relative à l'énergie et au climat de 2019 qui a notamment acté l'objectif de porter à 33 % au moins la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030.

Pour l'électricité, l'objectif est de porter la part des énergies renouvelables à 40 % de la production d'électricité en 2030. Les fournisseurs historiques sont tenus de conclure à ce titre des contrats d'achat de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres dans lequel le soutien est attribué sous forme de tarif d'achat.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé un dispositif de soutien aux énergies renouvelables fondé sur la possibilité de vendre directement sur le marché l'électricité produite tout en bénéficiant du versement d'une prime, appelée « complément de rémunération ». Le surcoût résultant de l'application de ces contrats, qui correspond à la différence entre le coût d'achat de l'électricité produite et le coût évité par ces mêmes quantités, fait l'objet d'une compensation des fournisseurs historiques prise en charge par le programme 345. Le soutien est attribué soit en guichet ouvert, soit à l'issue d'un appel d'offres.

Concernant le gaz naturel, l'objectif fixé dans le code de l'énergie est de porter sa substitution par des énergies renouvelables à hauteur de 10 % de la consommation à l'horizon 2030. Cet objectif passe par un développement de l'injection de biométhane dans les réseaux de transport et de distribution de gaz naturel. Les surcoûts supportés par les fournisseurs de gaz naturel au titre de l'achat du biométhane injecté donnent lieu également à compensation, par référence au prix moyen constaté sur le marché de gros du gaz naturel.

La péréquation tarifaire permet aux consommateurs des zones non interconnectées (ZNI) de bénéficier de prix de l'électricité comparables à ceux applicables en métropole continentale, alors même que les coûts de production de l'électricité dans ces zones sont sensiblement supérieurs.

La cogénération au gaz naturel, qui consiste en la production simultanée d'électricité et de chaleur a fait l'objet en France de dispositifs de soutien depuis la fin des années 1990. Les installations présentent ainsi de meilleurs rendements énergétiques que les centrales électriques classiques (environ 80-90 % contre 50-55 % pour les centrales à cycle combiné au gaz (CCG), 35-40 % pour les centrales au charbon et 30-35 % pour les centrales au fioul) et contribuent de ce fait à l'amélioration de l'efficacité énergétique et à la réduction de la consommation d'énergie primaire. La programmation pluriannuelle de l'énergie, adoptée en avril 2020, prévoit la fin du soutien à cette filière, en cohérence avec l'objectif de neutralité climatique que la France s'est fixée à l'horizon 2050. Il n'est donc plus conclu de nouveaux contrats de soutien à cette technologie.

Le soutien du développement des effacements de consommation vise à disposer de moyens de flexibilité efficaces et respectueux de l'environnement pour répondre notamment à la pointe de consommation constatée en hiver, en évitant la construction de moyens de pointe émetteurs de CO₂. En outre, ils contribuent à la transition énergétique et accompagnent le développement des énergies renouvelables en apportant une réponse structurelle à l'enjeu croissant de l'intermittence de la production électrique en France et en Europe.

Enfin, les dispositions sociales pour les consommateurs mettent en œuvre des protections associées à la fourniture d'électricité et de gaz à destination des ménages en situation de précarité énergétique. Il s'agit principalement de la contribution des fournisseurs au fonds de solidarité logement, et de l'application des protections associées au chèque énergie :

- ◆ mise à disposition de l'accès aux données de consommation de gaz et d'électricité (pour l'électricité, cette transmission est en temps réel) ;
- ◆ réductions sur les services liés à la fourniture : gratuité de la mise en service et réduction de 80 % sur les frais de déplacement pour impayés.

Parmi les mesures prises pour répondre à la crise des prix de l'énergie, les compensations prévues dans le cadre des **boucliers tarifaires** sur le gaz et l'électricité sont intégrées au programme 345 à compter de 2022, sous la forme d'une nouvelle action (17), « mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ». En 2023, compte tenu de la poursuite de la crise énergétique, le blocage des tarifs réglementés de l'électricité a été prolongé avec des hausses limitées à 15 % TTC en février 2023 et 10 % TTC en août 2023. Il en est de même pour les tarifs réglementés de gaz dont la hausse a été limitée à 15 % jusqu'à leur disparition le 1^{er} juillet 2023. Pour les ménages résidant dans des bâtiments chauffés collectivement au gaz, le bouclier tarifaire a été prolongé en 2023. Ce dispositif a également été élargi pour les ménages résidant dans des bâtiments chauffés collectivement à l'électricité.

À compter du 1^{er} janvier 2023, pour les collectivités, les structures assimilées à des PME et les TPE non éligibles au tarif réglementé de vente de l'électricité, le Gouvernement a, par ailleurs, mis en place un « amortisseur électricité » prenant en charge une partie de la facture d'électricité dès lors que le prix souscrit dépasse un certain niveau de prix. À cette mesure, s'est également rajoutée en 2023, une aide complémentaire pour les TPE pour assurer la « garantie 280 » annoncée par le Président de la République.

Enfin, pour accélérer la décarbonation de certaines industries et participer au développement de la filière, le Gouvernement soutient à partir de 2024 la production d'hydrogène décarboné en prenant en charge la différence de coût entre l'hydrogène décarboné et l'hydrogène produit à partir d'énergies fossiles.

Les certificats d'économies d'énergie (CEE) n'ont pas été comptabilisés dans cette analyse car ce mécanisme d'obligation ne peut être qualifié juridiquement d'imposition de toute nature²⁰, bien que, comme l'indique l'étude exploratoire de l'Ademe sur l'intégration d'une composante carbone dans le dispositif des CEE, *« son financement est répercuté sur les consommateurs résidentiel, tertiaire, et le transport. Ainsi le dispositif des CEE peut être vu comme une quasi-taxe basée sur la consommation d'énergie »*²¹.

S'il n'en a pas la qualification juridique, le mécanisme des CEE équivaut au plan économique à une taxe sur les consommations d'énergie. En effet, selon la Cour des comptes dans son rapport précité, *« le mécanisme des CEE semble en première analyse contraindre les fournisseurs d'énergie à financer des économies d'énergie. Mais, en pratique, ceux-ci répercutent tous les coûts nécessaires à l'obtention des certificats (aides financières versées pour inciter les ménages et les entreprises à engager des opérations, coûts de gestion, etc.) dans les prix de vente des énergies. Il en résulte que le coût associé aux CEE est supporté in fine par les ménages et les entreprises du secteur tertiaire. L'accroissement ininterrompu des objectifs d'économies d'énergie se traduit par un renchérissement du dispositif qui représente désormais un coût de l'ordre de 6 Md€ par an en moyenne pour les années 2022 et 2023, chaque MWh de CEE produit coûtant désormais autour de 7,4 € »*.

Le budget vert identifie dans ce programme au titre du PLF 2025 deux dépenses comme dommageables à l'environnement pour un total de 371,6 M€, soit 5,6 % des dépenses :

- ◆ les mécanismes de solidarité avec les ZNI pour un montant de 35 M€ ;
- ◆ les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs pour un montant de 336,6 M€.

²⁰ Une note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la relance du 22 septembre 2020, jointe en annexe du rapport des inspections générales de 2020, confirme cette analyse.

²¹ Ademe, L'intégration d'une composante carbone dans le dispositif des certificats d'économies d'énergies, 2021.

2.1.4. L'action 23 du programme 134 comporte un soutien aux entreprises électro-intensives appelé « mécanisme de compensation carbone » (1 074 M€)

Tableau 6 : Dépenses du programme 134 action 23 relative à la compensation carbone (PLF 2024)

Programme 134 - Développement des entreprises et régulation	En €
Action 23 : Industries et services – compensation carbone	1 074 000 000

Source : PAP 2024

Les politiques publiques inscrites sur le programme 134 visent, d'une part, à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi, dans une dimension nationale et internationale, et d'autre part, à assurer la régulation et la sécurisation des marchés, et la protection des consommateurs.

La compensation carbone consiste à essayer de contrebalancer ses propres émissions de CO₂ par le financement de projets de réduction d'autres émissions ou de séquestration de carbone. Elle est présentée comme étant l'un des outils disponibles pour atteindre la neutralité carbone dans le cadre de l'atténuation du réchauffement climatique. Elle s'applique essentiellement au CO₂, mais peut s'appliquer également aux émissions d'autres gaz à effet de serre (GES).

Bien que l'objectif premier de la compensation carbone soit de réduire la concentration des GES dans l'atmosphère, de nombreux projets ont également d'autres impacts bénéfiques comme la création d'emplois locaux, la préservation de la biodiversité ou la réduction de la pollution de l'air ou de l'eau. Les co-bénéfices sont même souvent invoqués comme la motivation principale des porteurs de projet et des acheteurs de crédits carbone.

2.1.5. Les dépenses relatives à la sûreté nucléaire et la radioprotection étaient de 365,2 M€ en LFI 2025, avec la création d'un programme dédié

Par facilité, les dépenses seront présentées selon les modalités retenues dans le PLF 2025 pour les montants correspondants.

Tableau 7 : Dépenses du programme 235 (PLF 2025)

Programme 235 - Sûreté nucléaire et radioprotection	En €
Action 01 : Personnels œuvrant pour la politique en matière de sûreté nucléaire et radioprotection	226 472 116
Action 02 : Sûreté nucléaire et radioprotection	138 722 108
Total	365 194 224

Source : PLF 2025

Une nouvelle autorité, l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR), autorité administrative indépendante, a été créée par la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024, relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire. Elle est née de la fusion des missions de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), créée par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006, et d'une large partie de celles de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), créé par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001.

L'ASN, qui possède déjà le statut d'autorité administrative indépendante, assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection en France pour protéger les personnes (travailleurs du nucléaire, patients, public) et l'environnement des risques liés aux activités nucléaires civiles.

L'IRSN est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), employant des personnels de droit privé, sous la tutelle conjointe des ministres chargés des Armées, de l'Environnement, de l'Industrie, de la Recherche et de la Santé. L'IRSN est l'expert public des risques nucléaires et radiologiques, et concourt à ce titre aux politiques publiques de sûreté et de sécurité nucléaires, de santé, d'environnement et de gestion des situations d'urgences. L'IRSN représente l'excellence française en matière de recherche et d'expertise. Son champ de compétences couvre l'ensemble des risques liés aux rayonnements ionisants dans leurs différents domaines d'usages tels que l'industrie et la production électronucléaire, les secteurs médicaux, de la recherche et de la défense mais également les rayonnements d'origine naturelle.

Les dépenses affectées antérieurement à ces deux structures étaient éclatées entre plusieurs programmes. Dans la loi de finances pour 2023, le montant total des dépenses était au total de 311,87 M€. Cette information n'était pas agrégée pour 2024.

Le programme 235 élabore et met en œuvre les politiques correspondantes aux missions assignées à l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection :

- ◆ participer au contrôle de la sûreté nucléaire, de la radioprotection et des activités nucléaires comportant un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants ;
- ◆ remplir dans les domaines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection une mission générale d'expertise, de recherche et de formation.
- ◆ contribuer, par ses travaux d'analyse, de mesurage et de dosage ainsi que par ses activités d'expertise, de recherche et de formation, au maintien d'un haut niveau de compétences en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection et concourir à l'amélioration constante des connaissances scientifiques et techniques dans ces domaines ;
- ◆ assurer une veille permanente en matière de radioprotection sur le territoire national et contribuer à la surveillance radiologique de l'environnement et des personnes exposées aux rayonnements ionisants ainsi qu'au recueil et à l'analyse de données dosimétriques concernant la population générale, les travailleurs et les patients, y compris en cas d'accident nucléaire ;
- ◆ contribuer aux travaux et à l'information du Parlement, dont l'OPECST et les différentes commissions parlementaires compétentes, en matière de sûreté nucléaire et de radioprotection ;
- ◆ participer, dans ses domaines de compétence, à l'information du public et à la mise en œuvre de la transparence ;
- ◆ contribuer au développement d'une culture de radioprotection chez les citoyens.

L'action 1 porte les dépenses de personnel. L'action 2 porte l'intégralité des recettes et des dépenses hors titre 2 concourant à la réalisation des missions de l'ASNR qu'il s'agisse :

- ◆ du contrôle et de l'expertise dans le domaine de la sûreté nucléaire et la radioprotection ;
- ◆ de la recherche dans le domaine des risques nucléaires et radiologiques ;
- ◆ de l'appui aux pouvoirs publics.

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

Les 5 catégories les plus significatives de dépenses fiscales peuvent être regroupées principalement comme suit :

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

Tableau 8 : Dépenses fiscales en faveur de l'énergie (M€) tous programmes

PG	n° DF	Dépenses fiscales	PLF 2024 CP
174	050204	Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	156
174	110268	Crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique	13
174	180105	Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	5
174	200402	Déduction exceptionnelle en faveur des acquisitions de véhicules de 3,5 tonnes et plus fonctionnant exclusivement au gaz naturel, ou au biométhane, ou au carburant ED95, ou au B100, ou au dual fuel de type 1 A	9
174	200403	Déduction exceptionnelle de 40% en faveur des entreprises investissant dans des équipements de réfrigération et de traitement de l'air utilisant des fluides autres que les hydrofluorocarbures (HFC)	6
174	210331	Réduction d'impôt « Prêt à taux zéro » pour l'acquisition de véhicules légers peu polluants	-
174	230608	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées dans les bassins urbains à dynamiser (BUD)	3
174	730218	Taux de 5,5% pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	62
174	730234	Taux de 5,5 % pour les prestations de pose, d'installation et d'entretien d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques	3
174	800201	Tarif réduit des gazoles non routiers autre que celui utilisé pour les usages agricoles	1 050
174	800212	Tarif particulier pour l'E10, carburant essence pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol	152
174	800215	Tarif particulier pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	97
174	800216	Tarif particulier pour le superéthanol E85, carburant essence comprenant au moins 65 % d'éthanol	431
174	830101	Tarif particulier (nul) de l'usage combustible du biogaz non injecté dans le réseau de gaz naturel	4
174	830201	Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	668
174	830202	Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme fortement exposée à la concurrence internationale (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	110

Annexe V

PG	n° DF	Dépenses fiscales	PLF 2024 CP
174	840101	Tarif réduit (nul) pour les charbons consommés pour les besoins de la valorisation de la biomasse par les entreprises soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (ou à un dispositif poursuivant des objectifs équivalents) et dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur valeur de production	2
174	840201	Tarif réduit pour les charbons consommés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	12
174	940102	Exonération pour les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux	986
174	940103	Exonération pour les véhicules de tourisme pour les véhicules hybrides électriques présentant une autonomie en mode tout électrique supérieure à 50 km	988
174	940202	Réduction de la masse en ordre de marche, prise en compte dans le tarif de la taxe, à hauteur de 400 kg pour les véhicules comportant au moins huit places assises dont disposent les personnes morales	70
174	940204	Abattement de malus masse au profit des véhicules hybrides non rechargeables et des véhicules hybrides rechargeables moins performants	39
174	970103	Réduction des émissions de CO2, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 40 %, ou de deux CV, pour certains véhicules de tourisme dont la source d'énergie comprend le superéthanol E85	31
174	970104	Réduction des émissions, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 20 grammes par kilomètre, ou d'un CV, par enfant à charge ou accueilli au titre de l'aide sociale, lorsque le nombre d'enfants au sein du foyer fiscal est d'au moins trois	23
174	970105	Réduction des émissions, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 80 grammes par kilomètre, ou de 4 CV, pour les véhicules comportant au moins 8 places assises dont disposent les personnes morales	580
174	990101	Déductibilité de la composante "émissions dans l'air" des contributions ou dons de toute nature versés aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air	23
134	820203	Tarif réduit pour l'électricité consommée par les installations industrielles situées au sein de sites industriels électro-intensifs ou d'entreprises industrielles électro-intensives	342
134	230105	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au GNR dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs	4
134	820201	Tarifs réduits pour l'électricité consommée par les installations industrielles exploitées par des entreprises électro-intensives relevant de secteurs fortement exposés à la concurrence internationale (niveau d'électro-intensité au moins égal à 0,5 %)	73
134	820202	Tarif réduit pour l'électricité consommée par les installations hyperélectro-intensives (niveau d'électro-intensité au moins égal à 13,5 %)	63
134	820206	Tarif réduit pour l'électricité consommée par les centres de stockage de données numériques performants sur le plan énergétique	32
203	800220	Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis	50
203	800221	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	1 272
203	800222	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant des véhicules de transport public collectif de voyageurs	183
203	800225	Tarif réduit pour les gazoles utilisés pour le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises sur le réseau ferré national	60
174	800226	Tarif réduit pour les gazoles utilisés pour réaliser des travaux statiques ou de terrassement pour les besoins de certaines activités extractives soumises à une forte concurrence internationale (niveau d'intensité énergétique de l'entreprise au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	9

Annexe V

PG	n° DF	Dépenses fiscales	PLF 2024 CP
203	800227	Tarif réduit pour les gazoles utilisés pour réaliser des travaux statiques ou de terrassement pour les besoins de l'activité de manutention portuaire dans les ports maritimes et certains ports fluviaux exposés à la concurrence internationale (niveau d'intensité énergétique de l'entreprise au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	4
112	800228	Minoration de tarif pour les essences commercialisées en Corse	1
123	800401	Réduction du champ de l'accise sur les produits énergétiques à usage carburants, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, aux seuls essences et gazoles et faculté pour ces collectivités de minorer les tarifs	1 158
		Total	8 774

Source : PLF 2024

2.3. Les deux seules taxes affectées identifiées (135 M€) concernent l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)

La mission n'a identifié que deux taxes affectées pour le programme 174 à un même opérateur, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), dédiées exclusivement au projet Cigéo. Ce projet porte sur la création d'un centre de stockage profond de déchets radioactifs. Il est conçu pour stocker les déchets hautement radioactifs et à durée de vie longue produits par l'ensemble des installations nucléaires actuelles, jusqu'à leur démantèlement, et par le traitement des combustibles usés utilisés dans les centrales nucléaires. Le projet Cigéo est financé par les trois acteurs de la filière électronucléaire via une taxe affectée pour les recherches et le Laboratoire souterrain, et une contribution spéciale pour les études de conception des installations et les travaux préalables :

- ◆ Le fonds « recherche » est alimenté par une **taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB)** collectée auprès des exploitants de ces installations. Cette taxe affectée conformément au V de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999) est dédiée au financement de la phase initiale de recherche du projet. Dotée de 55 M€ dans les PLF 2024 et 2025, elle est cotée comme favorable par la Direction du Budget ;
- ◆ Le fonds « conception », créée à partir du 1er janvier 2014, est alimenté par une contribution spéciale pour assurer le financement des études de conception des installations de Cigéo ainsi que les travaux préalables au démarrage de la phase de construction de ces installations. Cette contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs – dite « Conception et travaux préalables » – instaurée par l'article 58 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2013 est versée par les exploitants d'installations nucléaires de base ; elle est estimée à 80 M€ en 2024.

En 1991, le parlement s'est saisi de la question de la gestion des déchets radioactifs en votant la loi du 30 décembre 1991 dite « loi Bataille ». Cette loi a fixé trois axes de recherche à mener sur la gestion des déchets les plus radioactifs : la séparation / transmutation, l'entreposage de longue durée et le stockage géologique profond.

Pour étudier et concevoir Cigéo, l'Andra a conduit des recherches dans différentes disciplines allant de la géologie à la simulation numérique en passant par les études sur les matériaux ou encore l'environnement. La centaine de scientifiques de l'Andra s'appuie sur des partenaires français et internationaux reconnus dans leurs domaines et sur des outils parmi lesquels le Laboratoire souterrain de recherche en Meuse / Haute-Marne, l'observatoire pérenne de l'environnement et des moyens numériques.

L'Observatoire pérenne de l'environnement (Ope) est un observatoire environnemental mis en place par l'Andra en 2007, sur le territoire d'accueil du futur Cigéo, en Meuse/Haute-Marne. Son objectif est d'établir un suivi de l'environnement pendant toute la durée séculaire de l'exploitation de Cigéo. L'Ope s'inscrit dans le cadre de l'insertion de Cigéo dans le territoire et du dialogue avec les acteurs du territoire, afin de disposer des connaissances scientifiques quant à l'environnement et son évolution dans le temps, au-delà des exigences réglementaires en matière de surveillance des impacts de Cigéo.

En janvier 2016, la Ministre chargée de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a arrêté un coût objectif de 25 milliards d'euros pour ce projet. Ce coût s'appuie sur les dossiers de chiffrage de l'Andra (évaluation transmise en 2014, sur la base de l'esquisse du projet), et les avis émis par l'ASN et les producteurs de déchets.

La Cour des comptes a estimé que le coût du stockage représentait de l'ordre de 1 à 2 % du coût total de la production d'électricité sur l'ensemble de la durée de fonctionnement d'un réacteur.

L'Assemblée nationale a adopté, le 12 novembre, deux amendements gouvernementaux au projet de loi de finances pour 2022 (PLF 2022) relatifs au Centre de stockage des déchets radioactifs en couche géologique profonde (Cigéo). Le premier amendement prolonge jusqu'en 2025 le niveau de la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) due par les producteurs de déchets radioactifs (EDF, Orano, CEA). Le produit de cette taxe, instituée par loi de finances pour 2000, est affecté à l'ANDRA.

Sur sollicitation du Gouvernement dans la perspective du rapport *Travaux relatifs au nouveau nucléaire* publié en février 2022, l'Andra a réalisé une première évaluation technique de l'impact de l'éventuel déploiement de six nouveaux réacteurs EPR2 sur les filières de stockage de déchets radioactifs en exploitation ou en projet comme Cigéo. Cette première évaluation n'a pas identifié d'éléments rédhibitoires à la prise en charge des déchets qui seraient générés par ces réacteurs dans Cigéo. Il restera à préciser comment les nouveaux déchets issus de ces réacteurs seront traités, aucun dispositif n'étant prévu à ce stade selon le Plan national de gestion des matières et des déchets radioactifs 2022 - 2026 (PNGMDR).

2.4. Les dépenses des collectivités locales en matière d'énergie, principalement de la compétence des régions, viennent compléter l'action de l'État pour des montants qu'il n'a pas été possible d'identifier

Les collectivités territoriales jouent un rôle clef dans la lutte contre le changement climatique, la maîtrise des consommations d'énergie, la promotion des énergies renouvelables, l'amélioration de la qualité de l'air, généralement en complément des crédits de l'ADEME. Elles ont la responsabilité d'investissements structurants sur le plan énergétique : les bâtiments et les transports. À travers leurs politiques d'urbanisme et d'aménagement, elles organisent la répartition des activités et des lieux d'habitation. À travers leurs politiques économiques et d'aménagement du territoire, elles déterminent la valorisation du potentiel énergétique de ce territoire.

En particulier, les collectivités ont la responsabilité de la planification (spécialement à l'échelle régionale) et de l'animation (spécialement à l'échelle intercommunale) de la transition énergétique.

Ces compétences peuvent s'exercer à plusieurs échelles à travers divers outils, spécifiquement dédiés aux questions Climat-Air-Énergie (SRADDET, PPA, PCAET, schéma directeur des réseaux de chaleur ou de froid), ou à d'autres thématiques sectorielles (SCoT, PLUi, PLH, PDU).

La région est reconnue comme l'échelon pour coordonner les études, diffuser l'information et promouvoir les actions en matière d'efficacité énergétique. Elle favorise le déploiement des plateformes territoriales de l'efficacité énergétique dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elle construit une offre de formation adaptée en matière de transition énergétique.

Les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) sont des documents intégrateurs portant sur l'aménagement, la mobilité, l'énergie et la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité et la lutte contre les pollutions dans chaque région, hors Ile-de-France (qui dispose d'un Schéma Directeur de la région IdF SDRIF), la Corse (qui dispose du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse PADDUC), et des outre-mer (Schémas d'Aménagement Régionaux SAR) qui traitent tous de la transition énergétique. Sur le climat, l'air et l'énergie, il définit des objectifs en termes d'atténuation et d'adaptation au changement climatique, de lutte contre la pollution atmosphérique, de maîtrise des énergies et de développement des énergies renouvelables et de récupération. En matière d'énergie, ces schémas doivent fixer des objectifs de moyen et long terme concernant :

- ♦ la maîtrise de l'énergie, notamment par la rénovation énergétique,
- ♦ le développement et l'exploitation des énergies renouvelables et de récupération, notamment la production de biogaz, l'énergie éolienne, l'énergie biomasse et l'agrivoltaïsme, le cas échéant, par zone géographiques.

L'Etat a établi, en application de l'article 68 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019²² un rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique. Ce rapport a été transmis le 11 avril 2022 au Parlement. En matière d'énergie, il en ressort que :

- ♦ Pour les énergies renouvelables et de récupération, les SRADDET donnent des objectifs globaux en reprenant ou en améliorant légèrement l'objectif général national de la PPE2 qui vise à atteindre en 2030 une part des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie « d'au moins 33 % ».
- ♦ La majorité des SRADDET présente généralement des cibles d'augmentation de la production d'énergie renouvelable, par filières et détaillées dans le temps. Seules certaines filières ne sont pas systématiquement dotées d'objectifs, telles que la géothermie haute température, la biomasse liquide, la chaleur environnement (pompes à chaleur), la récupération chaleur fatale, les déchets (valorisation énergie primaire).

Les objectifs de « couverture » de la consommation d'énergie par la production d'énergie renouvelable présentent toutefois une certaine hétérogénéité d'un SRADDET à l'autre.

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

²² L'article 68 de la loi n°2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, prévoit que « Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique. Ce rapport comporte une évaluation du soutien apporté par l'Etat à la mise en œuvre des plans climat-air-énergie territoriaux et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires. Ce rapport compare notamment cette contribution aux objectifs nationaux et aux orientations nationales inscrits dans la programmation pluriannuelle de l'énergie et la stratégie nationale bas-carbone. »

2.5. Les acteurs importants du secteur public de l'énergie, qui constituent des leviers importants de la politique énergétique de la France, ne sont pas intégrés dans la démarche du Budget vert

2.5.1. L'organisation du marché de l'énergie

Le marché de l'énergie se compose des acteurs suivants :

- ◆ **les producteurs d'énergie** dont la mission consiste à transformer une énergie naturelle en énergie directement exploitable pour les besoins humains (chauffage, cuisson, eau chaude sanitaire, etc.). Les producteurs d'énergie peuvent exploiter :
 - Des centrales nucléaires ;
 - Des centrales thermiques classiques (fioul, gaz naturel, charbon) ;
 - Des centrales hydrauliques, éoliennes ou de panneaux photovoltaïques.EDF demeure aujourd'hui le principal producteur d'électricité du territoire. Cette entreprise, ancien monopole d'État, détient en effet l'immense majorité des moyens de production énergétique français. C'est à EDF qu'appartiennent par exemple les centrales nucléaires. ENGIE possède de son côté la plus grande puissance de production d'électricité renouvelable.
En revanche, la quasi-totalité du gaz naturel consommé en France est importé.
- ◆ **Les gestionnaires du réseau de transport d'énergie** dont la mission est de gérer, de développer et d'entretenir ces lignes électriques à très haute tension ou ces gazoducs.
En France, le réseau de transport d'électricité est du ressort exclusif de RTE, une société détenue à 50 % par EDF. C'est elle qui assure le bon fonctionnement des quelque 100 000 km de lignes à très haute tension et à haute tension. Dans 95 % des cas, ces dernières sont aériennes. 5 % d'entre elles sont souterraines.
En France, le développement et la maintenance des gazoducs sont du ressort de deux entreprises : Teréga (anciennement TIGF) gère le réseau de transport de gaz dans le quart sud-ouest du territoire ; GRTgaz prend en charge cette mission sur le reste du territoire.
- ◆ **Les gestionnaires du réseau de distribution d'énergie** dont le rôle permet de faire le lien entre les producteurs d'énergie et les consommateurs. Le principal distributeur d'électricité est Enedis. Cette société de service public, filiale d'EDF, exploite le réseau basse et moyenne tension sur 95 % du territoire. Le principal distributeur de gaz français est GRDF, une filiale d'ENGIE. L'activité de GRDF est régie par un contrat de service public signé avec le gouvernement tous les 5 ans. Elle consiste à assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz et la continuité du service public.
- ◆ **Enfin, les fournisseurs d'énergie** dont le rôle est de vendre au détail l'énergie – qu'ils ont achetée auprès des producteurs – aux consommateurs. Certains fournisseurs produisent eux-mêmes leur énergie. L'immense majorité des opérateurs l'achète à EDF et ENGIE, ou sur le marché de gros. Ces acteurs jouent également un rôle important dans le dispositif des certificats d'économie d'énergie (CEE).

La **Commission de régulation de l'énergie (CRE)** est l'un des grands acteurs du secteur. Sa fonction principale est d'assurer le bon fonctionnement des marchés de l'électricité et du gaz naturel. C'est elle qui calcule, détermine et propose les tarifs réglementés de l'électricité.

2.5.2. Le périmètre des charges de service public de l'énergie

Les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie les conduisent à supporter des charges compensées par l'État :

Annexe V

- ♦ en électricité : les charges de service public, définies aux articles L. 121-7, L. 121-8 et L. 121-8-1 du code de l'énergie, regroupent les surcoûts résultant des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, les surcoûts liés à la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux ménages en situation de précarité et les surcoûts liés au soutien à l'effacement ;
- ♦ en gaz : les charges de service public, définies à l'article L. 121-36 du code de l'énergie, regroupent les surcoûts liés à certains dispositifs sociaux bénéficiant aux clients en situation de précarité et les surcoûts résultant de l'obligation d'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz naturel.

Depuis 2021, le périmètre du programme 345 regroupe l'ensemble des dépenses budgétaires associées aux charges de service public de l'énergie :

- ♦ d'une part, compte tenu de la suppression du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » à compter de 2021, il porte les dispositifs de compensation antérieurement financés par le programme 764 « Soutien à la transition énergétique » de ce compte ;
- ♦ d'autre part, cette évolution s'est accompagnée d'un recentrage du programme 345 sur les dépenses relatives au règlement des charges de service public de l'énergie et d'un transfert du programme 345 vers le programme 174 des autres dépenses. Le financement du dispositif public de médiation dans le secteur de l'énergie, qui s'appuie sur le Médiateur national de l'énergie, a ainsi été transféré vers le programme 174 en 2021, tout comme les frais liés aux coûts opérationnels de traitement des dossiers de contentieux relatifs à la contribution au service public de l'énergie antérieure à la réforme intervenue en 2016 ;
- ♦ enfin, le financement du chèque énergie, qui a remplacé depuis le 1er janvier 2018 sur l'ensemble du territoire les anciens tarifs sociaux de l'énergie, a été transféré en 2020 sur le programme 174 « Énergie, climat et après-mines ». Cependant, le programme 345 continue de financer les compensations de charges de service public de l'énergie, évaluées par la Commission de régulation de l'énergie, des entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz concernant la protection des consommateurs en situation de précarité énergétique.

C'est donc essentiellement par le biais de ce programme que les dépenses du service public de l'énergie sont retracées.

Encadré 1 : Focus sur les réformes du financement des charges de service public de l'énergie

Jusqu'en 2015, la compensation des charges de service public de l'énergie (soutien aux énergies renouvelables, péréquation tarifaire, dispositifs sociaux, etc.) due aux entreprises des secteurs de l'électricité et du gaz était assurée, de manière extra-budgétaire, par plusieurs contributions spécifiques sur la consommation finale d'électricité et de gaz :

- la contribution au service public de l'électricité (CSPE), instaurée en 2003 ;
- la contribution au tarif spécial de solidarité du gaz (CTSS), instaurée en 2008 ;
- la contribution biométhane, instaurée en 2011.

Ces contributions étaient reversées à la *Caisse des dépôts et consignations*, qui, sur instruction de la *Commission de régulation de l'énergie*, versait les compensations correspondantes aux opérateurs supportant des charges de service public.

A partir du 1er janvier 2016, les charges de service public sont inscrites au budget de l'État - sur le programme 345 « Service public de l'énergie » et sur le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

À partir du 1er janvier 2021, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » a été supprimé et toutes les charges de service public de l'énergie ont été regroupées sur le programme 345 « Service public de l'énergie ».

Source : PLR 2021

Les charges de service public de l'énergie liées au soutien aux énergies renouvelables en métropole continentale sont constituées :

- ◆ des surcoûts supportés par les acheteurs obligés (EDF, les entreprises locales de distribution) ainsi que par les organismes agréés liés à la gestion des contrats d'obligation d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable. Ces surcoûts correspondent à la différence entre le tarif de rachat et la valorisation sur le marché des volumes produits par les installations bénéficiant de ces contrats.
- ◆ des surcoûts supportés par les fournisseurs de gaz liés à la gestion des contrats d'obligation d'achat du biométhane injecté dans les réseaux de distribution ou de transport du gaz naturel. Ces surcoûts correspondent à la différence entre le tarif de rachat du biométhane la valorisation sur le marché des volumes produits par les installations bénéficiant de ces contrats.
- ◆ des coûts supportés par EDF Obligation d'Achat dans le cadre de la gestion des contrats de complément de rémunération. Ces coûts correspondent à la différence entre le tarif de référence prévu par le contrat de complément de rémunération et un prix de marché de référence.

Dans les zones non interconnectées (ZNI), les charges de service public de l'énergie sont constituées de deux volets :

- ◆ les charges liées au soutien aux énergies renouvelables, correspondant aux surcoûts d'achat de l'électricité produite à partir de sources renouvelables par Electricité de Mayotte, Électricité et Eau de Wallis-et-Futuna et par EDF Systèmes Énergétiques Insulaires ;
- ◆ les charges liées à la péréquation tarifaire, qui permet aux consommateurs des ZNI de bénéficier d'un tarif de l'électricité identique à celui de la France métropolitaine continentale alors que les coûts de production sont plus élevés.

Par ailleurs, les charges de service public de l'énergie intègrent également la compensation :

- ◆ des frais de gestion associés à la gestion des contrats de soutien ;
- ◆ de certains dispositifs sociaux mis en place par les fournisseurs, comme la compensation des pertes de recettes liées aux réductions sur les services pour les bénéficiaires du chèque énergie.

Annexe V

Les pertes de recettes supportées par les fournisseurs d'électricité ou de gaz du fait des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs (boucliers tarifaires et amortisseurs) mises en œuvre depuis fin 2021 sont également compensées par l'État en tant que charges de service public de l'énergie, en application de l'article 181 de la loi de finances pour 2022 et de l'article 181 de la loi de finances pour 2023.

2.5.3. Les participations de l'État dans le secteur de l'énergie

La valeur totale du portefeuille de l'APE est estimée à 179,5 Md€ au 30 juin 2024, dont 50 Md€ correspondant à la valeur totale des participations dans des sociétés cotées (28 % de la valeur totale du portefeuille). La part du secteur de l'énergie (Engie et Eramet) est de 16,7 %. Ce secteur représentait plus de 50 % de la valeur du portefeuille coté avant le retrait de la cote d'EDF intervenu en juin 2023.

Tableau 9 : Liste des principales participations de l'État dans le secteur de l'énergie

Nom de l'entreprise	Lien actionnarial avec l'Etat	Rôle
EDF	EDF est une société anonyme détenue à 100 % par l'État	EDF est un énergéticien intégré, présent sur l'ensemble des métiers : production d'électricité bas carbone (nucléaire et renouvelable), transport et distribution, commercialisation et services. Acteur principal du marché français de l'électricité, EDF dispose également de positions solides en Europe, notamment au Royaume Uni, en Italie et en Belgique.
RTE	RTE, société anonyme, est détenue, depuis le 31 mars 2017, à 100 % par une holding CTE (Coentreprise de Transport d'Électricité), elle-même détenue à 20 % par CNP Assurances, 29,9 % par la Caisse des dépôts et consignations et 50,1 % par EDF.	RTE, opérateur en charge de la gestion du réseau public de transport d'électricité et de l'équilibre offre/demande en électricité, a été créé le 1er septembre 2005 en application de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières.
ENEDIS	Enedis est une société anonyme détenue à 100 % par EDF*, dont les missions sont le développement, l'exploitation, la maintenance et l'entretien des réseaux publics de distribution d'électricité. La loi confère à Enedis un monopole couvrant 95 % du territoire métropolitain (hors Corse).	Enedis a été créé le 1er janvier 2008 (sous le nom ERDF) par la filialisation des activités de distribution d'électricité d'EDF sur le territoire métropolitain, qui ont alors été séparées des activités de production, de transport et de commercialisation de l'électricité.
FRAMATOME	Framatome est une société par actions simplifiées dont les actionnaires sont EDF (80,5 %) et Mitsubishi Heavy Industries (19,5 %).	Framatome est un leader international de l'énergie nucléaire. Ses activités couvrent la conception et la réalisation de la chaudière nucléaire, ainsi que la conception, la fourniture et l'installation des équipements, des systèmes de contrôle commande et du combustible.

Annexe V

Nom de l'entreprise	Lien actionnarial avec l'Etat	Rôle
ORANO	Orano est une société anonyme dont les actionnaires sont, au 31 décembre 2023, l'État (90 %), Japan Nuclear Fuel Limited (5 %), Mitsubishi Heavy Industries (5 %) et le CEA (1 action).	Les opérations de restructuration du groupe Areva, achevées en 2018, ont abouti à la création d'Orano, groupe recentré sur l'amont et l'aval du cycle du combustible nucléaire, soit l'extraction d'uranium, sa conversion, son enrichissement, le traitement et le recyclage des combustibles usés, la logistique nucléaire ainsi que l'ingénierie et le démantèlement.
AREVA	Areva SA est une société anonyme dont l'État est au 31 décembre 2023 le seul actionnaire avec 99,9 % du capital (le solde correspondant à des actions auto-détenues par la société).	À la suite de la refondation de la filière nucléaire française décidée au printemps 2015, qui a conduit à une restructuration profonde du groupe Areva, l'activité d'Areva SA est désormais centrée sur l'achèvement de la construction du réacteur EPR d'Olkiluoto 3 en Finlande (projet OL3).
ENGIE	L'État est actionnaire de référence avec, au 31 mars 2024, 23,64 % du capital et 34,43 % des droits de vote.	Groupe mondial de l'énergie, Engie repose sur trois métiers : la production d'électricité bas carbone, des infrastructures énergétiques centralisées et décentralisées et des services associés.

Source : Rapport d'activité 2023 – 2024 de l'APE /volet Energie

Cette liste ne tient pas compte des dépenses liées à la recherche, notamment celles du CEA dans le secteur de l'énergie.

3. La mission recense 68 % des dépenses en faveur du secteur de l'énergie (soit 14,7 Mds€ au PLF 2024) nécessitant un approfondissement prioritaire

La mission s'est appuyée principalement sur les travaux de l'ONB pour identifier les moyens publics, mais également sur les travaux de la mission précédente de 2022 précitée ainsi que sur les informations fournies dans le budget vert accompagnant le PLF 2025.

Les dépenses ont été qualifiées « à approfondir » lorsqu'elles finançaient des activités partiellement défavorables à la biodiversité, sans que leur part défavorable puisse être quantifiée précisément.

3.1. 55 % des dépenses budgétaires de l'Etat au PLF 2024 nécessitent un approfondissement prioritaire au regard des effets dommageables sur la biodiversité des pratiques qu'elles financent

La mission a procédé à une analyse des dépenses par programme, selon la présentation figurant en partie 2.

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

Tableau 10 : Composition du programme 174 au PLF 2024 (en €)

	Actions du programme 174	Avis mission	CP PLF 2024
174-01	Politique de l'énergie	Favorable	192 674 229
174-02	Chèque énergie	À approfondir	795 000 000
174-02	MaPrimeRénov	Favorable	2 065 230 932
174-03	Aides à l'acquisition de véhicules propres	Favorable	1 499 999 999
174-04	Gestion économique et sociale de l'après-mines	Neutre	270 189 000
174-05	Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	Favorable	63 710 000
174-06	Soutien	Favorable	1 350 765
Total			4 888 154 925

Source : Direction du Budget.

L'action 1 en faveur de la politique de l'énergie est constituée notamment de subventions en faveur de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). La sûreté nucléaire et la radioprotection ont pour objectif d'assurer la protection des personnes et de l'environnement contre les risques liés aux activités nucléaires. À cette fin, l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), autorité administrative indépendante créée par la loi de 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, remplacée depuis 2024 par l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) (voir partie 2.1.4), assure, au nom de l'État, le contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection. Cette action contribue à réduire la pression pollution, elle est neutre sur les autres pressions.

Dans le même esprit, le programme 235 relatif à la sûreté nucléaire et à la radioprotection, de création récente, ne comporte pas de dépenses à approfondir en priorité.

Enfin, la taxe affectée à l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire est cotée neutre sur toutes les pressions, car sans effet direct sur elles (à la différence du Budget vert qui le considère comme favorable sur les volets climatiques), tout comme la taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB), car il s'agit d'une subvention affectée à une activité de recherche.

L'action 2 du programme comporte deux dispositifs, le chèque énergie et MaPrimeRénov.

Le chèque énergie est un titre spécial de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d'acquitter tout ou partie du montant des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour l'amélioration de la qualité environnementale ou la capacité de maîtrise de la consommation d'énergie de ce logement comprises parmi celles mentionnées à l'article 200 quater du code général des impôts. Le chèque énergie est émis et attribué à ses bénéficiaires par l'Agence de services et de paiement. Il est forfaitaire et ne tient pas compte de la consommation des bénéficiaires. Chaque année, près de 5,6 millions de ménages sont bénéficiaires du chèque énergie (soit environ 20% des foyers).

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

La mission considère que tout soutien à la consommation d'énergie va à l'encontre de la sobriété énergétique. En outre, elle a un impact partiellement défavorable à la biodiversité pour la part relative aux énergies carbonées. La mission l'a donc comptabilisée dans les dépenses « à approfondir ».

S'agissant de la prime en faveur de la transition énergétique dite MaPrimeRénov', cette aide vise à réduire la consommation d'énergie, portée par une politique active d'efficacité énergétique qui a concerné les secteurs du bâtiment, du transport et de l'industrie.

Le secteur du bâtiment est responsable de 18 % des émissions de gaz à effet de serre de la France (estimations CITEPA 2021). De tous les secteurs, c'est l'un des plus gros consommateurs d'énergie (45 %) dans des proportions comparables au secteur des transports. La rénovation énergétique des bâtiments joue donc un rôle central dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre et l'atteinte des objectifs français et européens en matière de neutralité carbone. Lancée en janvier 2020, MaPrimeRénov' (MPR) est devenue la principale aide de l'État en matière de rénovation énergétique, en remplacement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Plus d'un million et demi de foyers en sont bénéficiaires depuis son lancement.

Elle est versée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) aux propriétaires occupants aux revenus modestes et très modestes, et depuis 2021, aux autres propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs. Le montant de la prime est fixé de manière forfaitaire par type de dépense éligible en fonction des revenus du ménage, son versement est concomitant à la dépense.

Dans le cadre des travaux relatifs à la planification écologique, une refonte profonde des aides à la rénovation thermique distribuées par l'ANAH est intervenue en 2024. Le système d'aides, aujourd'hui articulé autour de 2 parcours, sera pérennisé en 2025 :

- ◆ un parcours « accompagné », à destination de tous les propriétaires et ciblé sur des projets de rénovations d'ampleur,
- ◆ un parcours « par geste », qui vise le financement de gestes de remplacement des systèmes de chauffage fossiles.

Afin d'assurer une meilleure lisibilité du financement de cette politique prioritaire du gouvernement, les crédits dédiés au financement des aides « MaPrimeRénov' » pour la rénovation énergétique du parc privé seront centralisés au sein du programme 135 en 2025, via la subvention versée à l'Anah. Les crédits permettant le financement du parcours « par geste » et du parcours « accompagné » pour les ménages aux ressources intermédiaires et supérieures provenaient jusqu'en 2024 du programme 174 « Énergie, climat et après-mines ».

Le dispositif MaPrimeRénov' est favorable à la rénovation des bâtiments, et lutte ainsi contre l'artificialisation des sols. Il favorise la baisse de la consommation énergétique, et est donc favorable au climat. Par contre, il peut conduire à la consommation de matériaux dont l'impact en termes de pollutions (laines de verre par exemple) ou de consommation énergétique peut exister.

Il a cependant été considéré par la mission comme favorable à la biodiversité, même si les opérations de démolition / reconstruction peuvent avoir une empreinte défavorable.

Les autres dépenses du programme 174 ont été considérées par l'ONB ou le budget vert comme favorables ou neutres pour la biodiversité, ainsi que par la mission.

3.1.2. Les subventions à l'ADEME

L'action de l'ADEME doit être considérée comme participant de la réduction d'au moins 4 des 5 grandes pressions sur la biodiversité

- ◆ Atténuation du changement climatique et adaptation (mission première de l'ADEME avec le fonds chaleur en outil majeur et l'ensemble des missions sur l'adaptation qui prône en grande partie les solutions fondées sur la nature) ;
- ◆ Réduction des pollutions (fonds économie circulaire et nos actions sur les pollutions plastiques) ;
- ◆ Surexploitation des ressources naturelles (nos actions visant la réduction du recours aux matières premières) ;
- ◆ Dégradation des habitats (via les missions de l'ADEME sur l'urbanisme durable en général et le ZAN en particulier).

Interrogée par la mission, l'ADEME a reconnu que certaines dépenses pouvaient être considérées comme finançant des pratiques dommageables pour la biodiversité et a précisé être « en cours d'expertise pour deux grands fonds de l'ADEME : France 2030 et le fonds chaleur :

- ◆ *Le programme « France 2030 » nécessite un regard sur les impacts sur la biodiversité.*
- ◆ *Pour les énergies renouvelables, l'ADEME s'est dotée d'un outil de mesure qui est l'observatoire ENR/biodiversité dont les travaux viennent de commencer. Les énergies observées sont l'éolien et le PV au sol (ENR électrique que l'ADEME n'aide pas). Les ENR aidées par l'ADEME (production et récupération de chaleur) seront observées ultérieurement ».*

La loi a récemment demandé la création d'un **observatoire public des impacts des ENR sur la biodiversité** afin de les objectiver, améliorer la connaissance et diffuser les bonnes pratiques.

Cet observatoire a été mis en place. Il a démarré ses travaux sur l'éolien terrestre et le photovoltaïque. Toutes les énergies renouvelables terrestres sont dans le spectre de travail de cet observatoire. Cet observatoire est co-piloté par l'ADEME et l'OFB. Les énergies marines font l'objet d'un autre observatoire dans lequel l'ADEME n'est pas partie prenante.

La mise en place de cet observatoire est non seulement une prise en compte de l'impact des aides publiques sur la biodiversité, et il est aussi un instrument de mesure de ces impacts.

Toutefois, il faut souligner que l'ADEME n'aide pas les énergies renouvelables électriques, objet du premier volet de travail actuel de l'observatoire. Les énergies renouvelables aidées par l'ADEME, à savoir toutes celles portant sur la production ou la récupération de chaleur, feront l'objet d'un travail d'analyse de l'observatoire, priorité ayant été donnée aux ENR les plus souvent citées comme ayant un possible impact.

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

3.1.3. 78 % des dépenses du programme 345 « Service public de l'Energie » au PLF 2024 sont considérées par la mission, selon la méthodologie ONB, comme à approfondir en priorité au regard des pratiques défavorables à la biodiversité qu'elles financent

La mission a appliqué les avis de l'ONB à ce programme, conformément au tableau 1 de la partie 1.3 de la présente annexe.

Elle attire l'attention du lecteur sur l'absence de budget dédié au PLF 2024 pour les énergies éoliennes, photovoltaïques, biogaz et biomasse, géothermie et hydraulique. Elle a cependant précisé sa position compte tenu des montants figurant sur ces lignes au PLF 2025 dans sa version initiale (1,15 Md€).

C'est ainsi que les infrastructures nouvelles relatives à l'éolien terrestre et à l'éolien en mer ont été considérées par la mission comme affectant la biodiversité, de même que l'énergie solaire pour les installations au sol générant une artificialisation des sols nouvelle.

Le soutien à la production et à l'usage de biocarburant est considéré comme un soutien à une forme d'agriculture intensive dommageable.

La construction de barrages peut entraîner de nombreux impacts sur la biodiversité et l'hydromorphologie de la masse d'eau. Elle engendre une destruction des milieux terrestres et/ou aquatiques, une fragmentation des habitats, des pollutions.

Enfin, la mission partage l'avis figurant dans le budget vert qui identifie deux aides comme à approfondir en priorité :

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

Annexe V

Tableau 11 : Composition du programme 345 au PLF 2024 (en €)

	Actions du programme	Avis ONB	CP PLF 2024
345-09-01	Métropole continentale - Éolien terrestre	Prioritaire	
345-09-02	Métropole continentale - Éolien en mer	Prioritaire	
345-09-03	Métropole continentale - Solaire photovoltaïque au sol	Prioritaire	
345-09-03	Métropole continentale - Solaire photovoltaïque sur toiture	Favorable	
345-09-04	Métropole continentale - Biogaz	À approfondir	
345-09-04	Métropole continentale - Biomasse	Prioritaire	
345-09-05	Métropole continentale - Géothermie	Favorable	
345-09-05	Métropole continentale - Hydraulique	À approfondir	
345-09-05	Métropole continentale - Autres énergies (incinération, centrale à cycle combiné gaz, gaz de mines, surplus ELD)	NC	
345-10	Soutien à l'injection de biométhane	À approfondir	875 509 601
345-11-01	Soutien à la transition énergétique dans les ZNI	Favorable	1 054 139 679
345-11-02	Mécanismes de solidarité avec les ZNI	Prioritaire	1 182 300 000
345-12	Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	Prioritaire	100 463 808
345-13	Soutien aux effacements de consommation	Favorable	63 000 000
345-14	Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique	Neutre	44 923 343
345-15	Frais divers	Neutre	404 922
345-17	Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs	Prioritaire	2 154 258 647
345-17-01	Mesures à destination des consommateurs d'électricité	À approfondir	1 854 258 647
345-17-02	Mesures à destination des consommateurs de gaz	Prioritaire	300 000 000
345-18-01	Soutien hydrogène	Favorable	25 000 000
	Total		5 500 000 000
	Dont défavorables		1 582 763 808
	Dont mixtes		2 729 768 248
	Et en % cumulé défavorables et mixtes		78,4 %

Source : PLF 2024

3.1.4. Le mécanisme de compensation carbone prévu à l'action 23 du programme 134 apporte un soutien aux entreprises électro-intensives à approfondir en priorité concernant les dommages à la biodiversité

Tableau 12 : Dépenses du programme 134 action 23 relative à la compensation carbone (PLF 2024)

Programme 134 - Développement des entreprises et régulation	En €	Part à approfondir
Action 23 : Industries et services – compensation carbone	1 074 000 000	100%

Source : PAP 2024

Les politiques publiques inscrites sur le programme 134 visent, d'une part, à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi, dans une dimension nationale et internationale, et d'autre part, à assurer la régulation et la sécurisation des marchés, et la protection des consommateurs.

La compensation carbone consiste à essayer de contrebalancer ses propres émissions de CO₂ par le financement de projets de réduction d'autres émissions ou de séquestration de carbone. Elle est présentée comme étant l'un des outils disponibles pour atteindre la neutralité carbone dans le cadre de l'atténuation du changement climatique. Elle s'applique essentiellement au CO₂, mais peut s'appliquer également aux émissions d'autres gaz à effet de serre (GES).

Le dispositif prévu à l'action 23 dit « compensation carbone » est un dispositif en faveur des entreprises électro-intensives (aluminium, sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.) exposées à un risque significatif de délocalisation en raison des prix du CO₂ du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. En pratique, il consiste à compenser en partie le coût du carbone inclus dans le prix de l'électricité. L'aide est prévue par des lignes directrices européennes spécifiques du 21 septembre 2020 en matière d'aides d'État couvrant la période 2021-2030. Le montant prévu en 2024 correspond, d'une part, à la compensation des coûts indirects supportés au cours de l'année 2023, à hauteur de 75 % (conformément à la limite communautaire), et d'autre part, à une avance sur une partie des coûts indirects supportés en 2024. Un complément d'aide est également possible, lorsque 25 % des coûts indirects supportés en 2023 sont supérieurs à 1,5 % de la valeur ajoutée brute de l'entreprise au cours de cette année. Le dispositif notifié à la Commission européenne est régi par l'article L. 122-8 du code de l'énergie.

Financer cette compensation conduit à maintenir des activités électro-intensives en France, qui ont des émissions de CO₂ importantes, mais aussi d'autres types de rejets (dans l'air et dans l'eau) et d'impacts sur la biodiversité non compensés. Pour la biodiversité, si l'artificialisation est due à leur construction il y a souvent plusieurs décennies, ces industries ont généralement des incidences récurrentes sur la biodiversité (bruit, pollution lumineuse, etc.).

Mais l'alternative (la non compensation) conduirait probablement à leur fermeture et la délocalisation de ces activités dans d'autres pays. Si on s'en tient au périmètre national, ce serait excellent pour la biodiversité. Si on raisonne « empreinte globale », ce serait probablement bien pire pour la biodiversité puisque cela se traduirait le plus souvent par la construction de nouvelles usines avec des standards environnementaux bien en dessous de ceux de l'Europe ailleurs dans le monde impactant la biodiversité locale...

Néanmoins, la mission considère que cette aide n'incite pas les entreprises à améliorer leur bilan carbone, bien au contraire.

3.2. Les dépenses fiscales, essentiellement des soutiens à la consommation d'énergie, sont à 88 % à approfondir

Les dépenses fiscales ont été réparties par programme pour l'analyse.

Tableau 13 : Répartition des dépenses fiscales par programme de rattachement (PLF 2024)

Par programme (en M€)	PLF 2024
Dépenses fiscales PG 174	5 532,0
Dépenses fiscales PG 134	514,0
Dépenses fiscales PG 203	1 569,0
Autres dépenses fiscales (PG 112 et 123)	1 159,0
Total dépenses fiscales	8 774,0

Source : PLF 2024 et 2025.

3.2.1. Les dépenses fiscales du programme 174 sont constituées à 84 % de dépenses à approfondir

La mission a considéré comme nécessitant des études prioritaires les catégories suivantes, au regard des développements figurant au paragraphe 1.3 :

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

Tableau 14 : Cotation des dépenses fiscales du programme 174 en faveur de l'énergie (PLF 2024) en M€

N°	Libellé législatif	Cotation globale	Catégorie détaillée	PLF 2024 CP
990101	Déductibilité de la composante "émissions dans l'air" des contributions ou dons de toute nature versés aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air	Neutre	Déchets et industrie	23
970104	Réduction des émissions, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 20 grammes par kilomètre, ou d'un CV, par enfant à charge ou accueilli au titre de l'aide sociale, lorsque le nombre d'enfants au sein du foyer fiscal est d'au moins trois	Défavorable		23
970103	Réduction des émissions de CO2, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 40 %, ou de deux CV, pour certains véhicules de tourisme dont la source d'énergie comprend le superéthanol E85	Défavorable	Biocarburants	31
840201	Tarif réduit pour les charbons consommés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	Défavorable	Déchets et industrie	12
840101	Tarif réduit (nul) pour les charbons consommés pour les besoins de la valorisation de la biomasse par les entreprises soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (ou à un dispositif poursuivant des objectifs équivalents) et dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur valeur de production	Défavorable	Déchets et industrie	2
830202	Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme fortement exposée à la concurrence internationale (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	Défavorable	Déchets et industrie	110
830201	Tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS (niveau d'intensité énergétique au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	Défavorable	Déchets et industrie	668
830101	Tarif particulier (nul) de l'usage combustible du biogaz non injecté dans le réseau de gaz naturel	Favorable	Énergies renouvelables	4

Annexe V

N°	Libellé législatif	Cotation globale	Catégorie détaillée	PLF 2024 CP
800226	Tarif réduit pour les gazoles utilisés pour réaliser des travaux statiques ou de terrassement pour les besoins de certaines activités extractives soumises à une forte concurrence internationale (niveau d'intensité énergétique de l'entreprise au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	Défavorable		9
800216	Tarif particulier pour le superéthanol E85, carburant essence comprenant au moins 65 % d'éthanol	Défavorable	Biocarburants	431
800215	Tarif particulier pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	Favorable	Biocarburants	97
800212	Tarif particulier pour l'E10, carburant essence pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol	Défavorable	Biocarburants	152
800201	Tarif réduit des gazoles non routiers autre que celui utilisé pour les usages agricoles	Défavorable		1 050
730218	Taux de 5,5% pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	Favorable	Énergies renouvelables	62
230608	Exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées dans les bassins urbains à dynamiser (BUD)	Neutre		3
210331	Réduction d'impôt « Prêt à taux zéro » pour l'acquisition de véhicules légers peu polluants	Favorable	Décarbonation des véhicules	0
200403	Déduction exceptionnelle de 40% en faveur des entreprises investissant dans des équipements de réfrigération et de traitement de l'air utilisant des fluides autres que les hydrofluorocarbures (HFC)	Favorable	Déchets et industrie	6
200402	Déduction exceptionnelle en faveur des acquisitions de véhicules de 3,5 tonnes et plus fonctionnant exclusivement au gaz naturel, ou au biométhane, ou au carburant ED95, ou au B100, ou au dual fuel de type 1 A	Favorable	Déchets et industrie	9
180105	Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	Favorable	Énergies renouvelables	5
110268	Crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique	Favorable	Décarbonation des véhicules	13
050204	Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	Favorable		156
970105	Réduction des émissions, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 80 grammes par kilomètre, ou de 4 CV, pour les véhicules comportant au moins 8 places assises dont disposent les personnes morales	Favorable	Décarbonation des véhicules	580
940202	Réduction de la masse en ordre de marche, prise en compte dans le tarif de la taxe, à hauteur de 400 kg pour les véhicules comportant au moins huit places assises dont disposent les personnes morales	Favorable	Décarbonation des véhicules	70

N°	Libellé législatif	Cotation globale	Catégorie détaillée	PLF 2024 CP
940103	Exonération pour les véhicules de tourisme pour les véhicules hybrides électriques présentant une autonomie en mode tout électrique supérieure à 50 km	Mixte	Hybride	988
940102	Exonération pour les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux	Mixte	Hybride	986
730234	Taux de 5,5 % pour les prestations de pose, d'installation et d'entretien d'infrastructures de recharge pour véhicules électriques	Favorable	Décarbonation des véhicules	3
940204	Abattement de malus masse au profit des véhicules hybrides non rechargeables et des véhicules hybrides rechargeables moins performants	Mixte	Hybride	39
	TOTAL			5 532
	Dont montant des aides totalement dommageables			2 488
	Dont montant des aides mixtes			2 013
	Et part relative cumulée des aides totalement dommageables et mixtes			83,7 %

Source : PLF 2024

3.2.2. Le soutien aux industries électro-intensives du programme 134, constitué essentiellement de tarifs réduits de TICPE, est à approfondir en priorité

La taxation des produits énergétiques et de l'électricité est encadrée par la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003, dite « énergie », restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Quatre dépenses fiscales du programme 134 soutiennent les industries les plus consommatrices d'électricité au travers de différentes réductions. Il s'agit des :

- ◆ tarif réduit pour :
 - les installations hyper électro-intensives (1 M€ en 2023 ramenés à 80 M€ en prévision 2025) ;
 - les installations industrielles sur les sites industriels électro-intensifs ou les entreprises électro-intensives (3 M€ en 2023, 464 M€ en prévision 2025) ;
- ◆ tarif réduit encore plus favorable aux entreprises électro-intensives relevant de secteurs fortement exposés à la concurrence internationale (2 M€ en 2023, 105 M€ en prévision 2025) ;
- ◆ tarif réduit pour les centres de stockage de données numériques (1 M€ en 2023, 40 M€ en prévision 2025).

Les entreprises qui consomment plus de 0.22 kWh d'électricité pour chaque euro de valeur ajoutée produit sont dites électro-intensives. Celles-ci représentaient, en 2022, 960 000 emplois présents dans l'ensemble des secteurs industriels. Les entreprises les plus électro-intensives, bénéficiant des taux les plus avantageux, appartiennent à des secteurs stratégiques et fortement soumis à la concurrence internationale tels que la chimie, la sidérurgie, le textile et le bois.

Le marché européen de l'électricité prévoit le financement des missions de service public liées à l'électricité (développement du renouvelable, alimentation des zones isolées) par des accises sur la consommation d'électricité, portées en France à 22,5 €/MWh depuis 2016.

L'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (« ARENH », défini aux articles R. 336-1 et suivants du code de l'énergie) permet aux fournisseurs alternatifs d'accéder, à un prix régulé jusqu'au 31 décembre 2025, à l'électricité produite par les centrales nucléaires historiques d'EDF. Le prix de l'électricité correspondant (42 €/MWh) donne une référence de prix pour les industriels gros consommateurs d'électricité. Le prix le plus récent est de 46,2 €/MWh. Une accise de 22,5 €/MWh représente donc la moitié de ce prix. En prévision de la fin de l'ARENH au 31 décembre 2025, le Gouvernement a conclu un accord avec EDF le 14 novembre 2023. Cet accord vise à garantir l'accès à une électricité compétitive pour les consommateurs français tout en permettant à EDF de financer les investissements nécessaires dans le système électrique français. Il comprend la mise en place d'une nouvelle régulation économique du nucléaire existant et le développement d'une politique commerciale avec des offres de moyen et de long terme. La mise en œuvre effective de cet accord, s'agissant tant de la nouvelle régulation que des différents outils de politique commerciale (contrats d'allocation de production nucléaire (CAPN), contrats de moyen terme, offre commerciale pour les industriels électrosensibles, phase 2 d'Exeltium) est indispensable pour assurer la compétitivité de l'industrie notamment lourde qui joue un rôle clé pour conforter les filières aval et la production en France.

Afin de soutenir la compétitivité des entreprises électro-intensives, ces dernières bénéficient de dispositifs de réductions d'accises sur l'électricité au travers d'exemptions ou de réductions de l'accise, conformément aux dispositions de la directive 2003/96/CE précitée. Dans le contexte de hausse significative des prix de l'énergie, la loi de finances pour 2022 avait prévu, du 1^{er} février 2022 au 1^{er} février 2023 l'application des tarifs minima déterminés par le droit européen, soit 0,5 €/MWh pour les entreprises, destinés à limiter la hausse des tarifs réglementés de l'électricité. Ce dispositif dit de bouclier a été prolongé jusqu'au 31 janvier 2024 par la loi de finances pour 2023. La loi de finances pour 2024 a prévu une sortie progressive du bouclier tarifaire pour les consommations réalisées entre le 1^{er} février 2024 et le 31 janvier 2025. Le tarif applicable au 1^{er} février 2024 s'établit à 20,50 €/MWh pour les entreprises. Ces nouveaux tarifs s'appliquent uniquement aux tarifs normaux. Les tarifs réduits restent à leurs seuils minimums prévus par la directive européenne de 2023 à savoir 0,5 €/MWh pour les entreprises.

Tableau 15 : Mesures de soutien pour les entreprises consommatrices d'énergie (en M€)

N°	Libellé	PLF 2024
820201	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour l'électricité consommée par les installations industrielles électro-intensives exposées à un risque important de fuite de carbone en raison des coûts des émissions indirects	73
820202	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour l'électricité consommée par les installations hyperélectro-intensives (HEI)	63
820203	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour l'électricité (TICPE) consommée sur des sites industriels électro-intensifs où sont exploitées des installations industrielles et pour l'électricité consommée par des entreprises industrielles électro-intensives exploitant des installations industrielles	342
820206	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour l'électricité centre de stockage de données numériques exploité par une entreprise	32
230105	Déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des entreprises utilisatrices d'engins fonctionnant au GNR dans l'acquisition de matériels fonctionnant avec des carburants alternatifs	4
	Total	514

Source : PLF 2024

Toute réduction de tarif favorisant la consommation d'énergie électrique est défavorable à la biodiversité, car la production d'énergie électrique est en grande partie liée à des énergies polluantes.

3.2.3. Les dépenses fiscales du programme 203 « Infrastructures et services de transport », ici hors infrastructures, concernent essentiellement des tarifs réduits sur les carburants et gazoles qu'il faut approfondir en priorité

Les dépenses fiscales du programme 203 sont essentiellement des tarifs réduits sur les carburants et gazoles au bénéfice de divers utilisateurs publics et privés. Dans la mesure où ces matières sont des polluants, les dépenses fiscales ont été considérées comme à approfondir en priorité.

Tableau 16 : Mesures de soutien à la consommation de gazoles (en M€)

N°	Libellé de la dépense fiscale	PLF 2024
800220	Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis	50
800221	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	1 272
800222	Tarif réduit (remboursement) pour les gazoles utilisés comme carburant des véhicules de transport public collectif de voyageurs	183
800225	Tarif réduit pour les gazoles utilisés pour le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises sur le réseau ferré national	60
800227	Tarif réduit pour les gazoles utilisés pour réaliser des travaux statiques ou de terrassement pour les besoins de l'activité de manutention portuaire dans les ports maritimes et certains ports fluviaux exposés à la concurrence internationale (niveau d'intensité énergétique de l'entreprise au moins égal à 3 % en valeur de production ou 0,5 % en valeur ajoutée)	4
Total		1 569

Source : PLF 2024

Dans l'avis rendu sur le cadrage préalable de la 3^{ème} PPE, l'Ae rappelait que « prévue par l'article 40 de la loi 2015-992 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV), la partie relative aux transports dans la PPE3 est d'autant plus importante que le secteur des transports est à la fois un gros consommateur d'énergie (491 TWh en 2022 sur un total national de 1 378 TWh à la même date ou de 1 532 TWh selon le projet d'EES - la diminution par rapport à 2018 et 2019 – 498 TWh étant très faible) et celui dont les émissions de gaz à effet de serre progressent de 23 en 1990 à 34 % du total en 2023, une situation analogue à celle de l'agriculture (pour laquelle il s'agit principalement d'émissions des gaz à effet de serre non énergétiques) ».

« En outre, la consommation est constituée d'énergies fossiles, principalement de produits pétroliers « 91 % du bouquet énergétique, complété, en 2022, par 7 % de biocarburants incorporés, 2 % d'électricité qui alimente principalement le transport ferroviaire et 0,4 % de gaz naturel (bus, poids lourds, utilitaires) ». Cette situation préoccupante est constatée également à l'échelle européenne : le taux de croissance des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports entre 1990 et 2019 est de 24 %, sachant qu'il représente un des trois principaux contributeurs avec l'industrie (3^e) et l'approvisionnement énergétique (1^{er}), le transport maritime international et l'aviation internationale étant les deux seuls autres secteurs en croissance, avec une part de 3 à 4 % chacun²³ ».

²³ Source : rapport de la Cour des comptes européenne. Ces deux secteurs ne sont pas pris en compte dans la PPE.

3.2.4. Les autres soutiens publics identifiés en matière d'énergie sont également des tarifs réduits sur la consommation de carburant et de gazole qu'il faut revoir en priorité

Tableau 17 : Mesures diverses de soutien à la consommation de carburants fossiles (en M€)

N°	Libellé de la dépense fiscale	PLF 2024
800401 (PG 123)	Réduction du champ de l'accise sur les produits énergétiques à usage carburants, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, aux seuls essences et gazoles et faculté pour ces collectivités de minorer les tarifs	1 158
800228 (PG 112)	Minoration de tarif pour les essences commercialisées en Corse	1
Total		1 159

Source : PLF 2024

S'agissant de la principale dépenses fiscale, l'accise sur les énergies, divisée en cinq fractions, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022. Désormais codifiée aux articles L. 312-1 et suivants du code des impositions sur les biens et services, elle remplace les anciennes taxes intérieures de consommation auparavant prévues par le code des douanes. Une fraction de cette taxe est perçue en outre-mer sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons (celle-ci remplace la taxe spéciale de consommation ou « TSC ») au bénéfice des collectivités locales, en lieu et place de la fraction d'accise applicable en hexagone (qui remplace la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques ou « TICPE »). Les tarifs de cette fraction d'accise sont fixés par le Conseil régional à La Réunion et en Guadeloupe, la Collectivité territoriale unique en Martinique et en Guyane et le Conseil départemental à Mayotte. Ces tarifs spécifiques ne peuvent excéder les tarifs pratiqués dans l'hexagone. Outre cette fraction d'accise, les produits pétroliers sont soumis lors de la mise à consommation à l'octroi de mer externe (OME) et à l'octroi de mer externe régional (OMER). Par conséquent, l'application de règles et de tarifs identiques d'accise à ceux en vigueur dans l'hexagone entraînerait une surtaxation des produits pétroliers dans les départements d'outre-mer et pénaliserait de manière trop importante les populations ultramarines qui sont très dépendantes de ces produits dans leur vie quotidienne.

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

4. Synthèse des constats et propositions de réforme des aides publiques dommageables à la biodiversité en matière d'énergie

4.1. Synthèse des constats

Les dépenses totalement ou partiellement dommageables peuvent être classées en deux catégories :

- ◆ Les aides à la production d'énergie ;
- ◆ Les soutiens à la consommation d'énergie des particuliers ou des entreprises, qui sont en réalité des aides au revenu.

Tableau 18 : Synthèse des dépenses programmées au PLF 2024 et part à approfondir en priorité en matière d'énergie

PLF 2024	Financement (Md€)	À approfondir en priorité (Md€)	À approfondir (Md€)	Part à revoir
Dépenses budgétaires	12 706,3	2 656,8	4 344,8	55,1%
- Programme 174 - Énergie, climat et après-mines	4 888,2		795,0	16,3%
- Programme 181 pour la subvention ADEME	879,0		820,0	93,3%
- Programme 235 - Sécurité nucléaire et radioprotection	365,2	0	0	0%
- Programme 345 - Service public de l'énergie	5 500,0	1 582,8	2 729,8	78,4%
- Programme 134 - Développement des entreprises et régulation	1 074,0	1 074,0	0	100%
Dépenses fiscales	8 774,0	5 753,0	2 013,0	88,5%
Taxes affectées	135,0			0 %
Financements par les collectivités locales	nd	nd		nd
Dépenses des opérateurs	nd	nd		nd
Total	21 615,3	8 386,8	6 357,8	68,2 %

Source : PLF 2024 ; nd : non disponible

S'agissant des aides à la production d'énergie, les principales aides à approfondir sont :

- ◆ Le fonds chaleur (820 M€, PG 181), dont l'ADEME reconnaît que certaines dépenses pouvaient être considérées comme à approfondir en priorité au regard de la biodiversité et sont en cours d'analyse ;
- ◆ Certains soutiens à la production du PG 345 relatives aux énergies renouvelables. C'est ainsi que les infrastructures nouvelles relatives à l'éolien terrestre et à l'éolien en mer ont été considérées par la mission comme affectant la biodiversité, de même que l'énergie solaire pour les installations au sol générant une artificialisation des sols nouvelle. Le soutien à la production et à l'usage de biocarburant est considéré comme un soutien à une forme d'agriculture intensive dommageable. La construction de barrages peut entraîner de nombreux impacts sur la biodiversité et l'hydromorphologie de la masse d'eau ; elle engendre une destruction des milieux terrestres et/ou aquatiques, une fragmentation des habitats, des pollutions. Enfin, la péréquation tarifaire dans les zones non interconnectées (ZNI), ont été considérées, comme dans le Budget vert, comme des aides à revoir en priorité, car ils constituent des surcoûts.

S'agissant des aides à la consommation d'énergie, les principales aides dommageables sont :

- ◆ Le chèque énergie (795 M€, PG 174), car tout soutien à la consommation d'énergie va à l'encontre de la sobriété énergétique. En outre, il a un impact partiellement défavorable à la biodiversité pour la part relative aux énergies carbonées ;
- ◆ Certaines dépenses du PG 345 relatives au soutien à la consommation, notamment les compensations prévues dans le cadre des boucliers tarifaires sur le gaz et l'électricité (2 154 M€) ;
- ◆ Le dispositif prévu à l'action 23 du PG 134 dit « compensation carbone » (1 074 M€) est un dispositif en faveur des entreprises électro-intensives (aluminium, sidérurgie, papier/carton, chimie, etc.) exposées à un risque significatif de délocalisation en raison des prix du CO₂ du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. Cette aide n'incite pas les entreprises à améliorer leur bilan carbone, bien au contraire ;
- ◆ Dans le même registre, les dépenses fiscales du PG 134 destinées au soutien des industries électro-intensives constituées essentiellement de tarifs réduits de TICPE (514 M€) ;
- ◆ Les dépenses fiscales du programme 174 sont constituées à 84 % (4 501 M€) de dépenses dommageables totalement ou partiellement. La mission a considéré comme ayant un impact dommageable à la biodiversité les tarifs visant à réduire le coût de véhicules polluants ainsi que les tarifs réduits appliqués à l'usage d'énergie polluante, comme le charbon, le gaz naturel dans les installations grandes consommatrices d'énergie, le gazole, les biocarburants ;
- ◆ Les dépenses fiscales du programme 203 (1 569 M€) sont essentiellement des tarifs réduits sur les carburants et gazoles au bénéfice de divers utilisateurs publics et privés. Dans la mesure où ces matières sont des polluants, les dépenses fiscales ont été considérées comme dommageables pour la biodiversité ;
- ◆ Les autres soutiens publics identifiés en matière d'énergie (DROM) sont également des tarifs réduits sur la consommation de carburant et de gazole dommageables (1 159 M€).

4.2. Propositions liées à la connaissance accrue de l'impact des aides sur la biodiversité

La première proposition consiste à préconiser un approfondissement de la qualification des aides pour les financements à approfondir.

La seconde a pour objet d'intégrer les opérateurs dans la démarche du budget vert afin d'améliorer l'exhaustivité des dépenses publiques sous revue. L'intégration des résultats des collectivités locales dans la démarche est programmée pour 2026.

La troisième a pour vocation de permettre une hiérarchisation des impacts sur la biodiversité afin de conseiller les pouvoirs publics sur les enjeux majeurs, non pas en termes budgétaires, mais d'impacts sur la biodiversité.

En effet, la mission rappelle que les propositions doivent tenir compte des difficultés suivantes :

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

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

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

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

- ◆ Le soutien aux biocarburants, dont l'impact dommageable sur la biodiversité est indéniable quand il entraîne de la déforestation importée et potentiel lorsqu'il repose sur des cultures intensives en France (voir annexe agriculture), doit néanmoins faire l'objet d'un examen attentif au regard de sa place dans la transition climatique (place des émissions liées aux transports dans les émissions françaises) et des impacts d'une modification des aides publiques sur les exploitations agricoles. Toute réforme doit donc s'inscrire dans un calendrier piloté par la planification écologique permettant à la fois la précision de cibler les productions les plus dommageables et de préparer les évolutions en accompagnant les acteurs économiques ;
- ◆ S'agissant de l'hydroélectricité, le parc de barrages étant ancien, il s'agit davantage de réduire les effets sur la biodiversité, par l'application stricte de la réglementation relative à la mise en œuvre de la continuité écologique des cours d'eau via des aménagements des obstacles (suppression des seuils non productifs, mise en place de « passes à poissons ») et de poursuivre le démantèlement des barrages identifiés comme des ruptures majeures. Dans ce cadre, la remise en cause des tarifs préférentiels de rachat d'électricité pour des barrages ne respectant toujours pas leurs obligations en matière de continuité écologique pourrait être examinée ;
- ◆ S'agissant des éoliennes en mer, l'impact de leur exploitation reste à documenter, ce qui pourrait conduire à financer des recherches en ce sens ;
- ◆ Quant au photovoltaïque au sol, le développement de parcs sur des zones déjà artificialisées devrait être recherché. Le fort développement des projets en cours (voir avis des MRAe et de l'Ae) démontre la nécessité à la fois d'accompagner les porteurs de projet pour assurer la qualité des études d'impact environnementales et de veiller à privilégier les sites d'implantation susceptibles à la fois de produire suffisamment pour justifier leur rentabilité sans pour autant impacter des zones naturelles à forte qualité écosystémique (éviter les zones humides, les forêts) ou agronomique. Enfin, s'il semble contre-productif de remettre en question la construction de centrales nucléaires, compte tenu de la « faible » intensité comparée de son impact sur la biodiversité par rapport à d'autres sources d'énergie, ces projets doivent néanmoins s'inscrire dans le cadre d'études d'impact environnementales leur permettant de s'assurer de la déclinaison adéquate de la séquence ERC. La même conclusion s'impose pour les projets de lignes électriques nouvelles, dont la construction va s'accélérer afin de répondre à l'augmentation de la production nucléaire et en provenance des parcs d'ENR, notamment dans le cas de leur implantation dans des zones particulièrement sensibles sur le plan environnemental et faisant l'objet d'une riche biodiversité.

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

Plusieurs catégories d'aides à la consommation existent :

- ◆ des aides ciblées sur la consommation de certaines énergies :
 - c'est le cas des aides à la consommation d'énergie fossile (charbon, gazole) ou des réductions tarifaires en faveur des biocarburants, qu'il conviendrait de supprimer prioritairement ;

Annexe V

- c'est aussi le cas du soutien à l'injection de biométhane ou à la cogénération au gaz naturel ;
- ♦ des compléments de revenus visant à compenser les dépenses relatives à la consommation d'énergie des particuliers, comme par exemple le chèque énergie, les mesures exceptionnelles de protection des consommateurs ;
- ♦ des compléments de revenus visant à compenser les dépenses relatives à la consommation d'énergie des entreprises, notamment en soutien des industries électro-intensives ou relative à la compensation carbone.

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

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

La mission propose de :

- ♦ supprimer progressivement les dépenses fiscales dommageables des programmes 134, 174, 203, 112 et 123, quitte à leur substituer des aides aux revenus non conditionnées à la consommation d'énergie ;
- ♦ de conditionner les compléments de revenus à des objectifs de baisse de consommation d'énergie, y compris relatives à des catégories d'énergies dommageables.

ANNEXE VI

Aménagement du territoire

SOMMAIRE

1. L'ARTIFICIALISATION DES SOLS EST L'UNE DES PREMIÈRES PRESSIONS SUR LA BIODIVERSITÉ EN FRANCE ET LA POLITIQUE VISANT L'ATTEINTE DU « ZÉRO ARTIFICIALISATION NETTE » CHERCHE À Y RÉPONDRE	5
1.1. L'artificialisation des sols, notamment en raison de la construction de logements, est la principale expression du changement d'utilisation des terres en France	5
1.1.1. <i>L'artificialisation est une forte pression sur la biodiversité.....</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>L'artificialisation des sols est principalement tirée par la consommation d'espaces agricoles au profit de la construction de logements, d'activités économiques et d'infrastructures de transport.....</i>	<i>7</i>
1.1.3. <i>En France, après une phase de décroissance à partir de 2012, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers stagne depuis 2019 autour de 20 000 hectares par an.....</i>	<i>9</i>
1.2. La France a mis en place des politiques pour réduire les impacts de l'artificialisation sur la biodiversité : le « zéro artificialisation nette » et la réduction des points noirs dans la rupture des continuités écologiques	11
1.2.1. <i>La sobriété foncière a progressivement fait son entrée dans la loi française en tant qu'enjeu d'aménagement du territoire.....</i>	<i>11</i>
1.2.2. <i>La France s'est fixée un objectif de « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 qui implique de renforcer le suivi de l'artificialisation et une déclinaison territoriale de cet objectif.....</i>	<i>12</i>
1.2.3. <i>La France s'est dotée d'une stratégie de lutte contre la rupture des continuités écologiques.....</i>	<i>15</i>
1.3. A mi-parcours de la première décennie du ZAN, l'atteinte de ces objectifs nécessite un effort significatif et la prise en compte de facteurs sociaux et économiques	16
1.3.1. <i>L'atteinte des objectifs du ZAN nécessite la réduction de la construction de logements neufs en extension et la densification des nouvelles constructions.....</i>	<i>16</i>
1.3.2. <i>De nombreux acteurs publics interviennent dans la politique d'aménagement du territoire et de limitation de l'artificialisation.....</i>	<i>20</i>
1.3.3. <i>L'artificialisation résulte d'une conjonction de facteurs sociaux et économiques, liés à la rentabilité et la disponibilité du foncier.....</i>	<i>26</i>
2. LA MISSION A IDENTIFIÉ 34,7 MD€ DE SOUTIENS PUBLICS À DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES SUSCEPTIBLES D'AVOIR UN IMPACT EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION DES SOLS, AINSI QUE PLUSIEURS SOUTIENS PUBLICS NON CHIFFRÉS.....	29
2.1. Les financements européens pour l'aménagement du territoire se concentrent au sein du FEDER, qui représente 1,3 Md€ d'investissements par an.....	29
2.2. La mission a relevé 20,6 Md€ de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques de logement et d'aménagement du territoire, dont elle a évalué le caractère dommageable pour la biodiversité.....	34
2.2.1. <i>La mission a recensé 1,9 Md€ de dépenses budgétaires liées aux politiques de l'habitat et du logement.....</i>	<i>34</i>

2.2.2.	<i>Les crédits de paiement liés aux opérations d'acquisition et de construction de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs représentent 2,1 Md€.....</i>	<i>37</i>
2.2.3.	<i>La mission recense 10,2 Md€ de crédits de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques d'entretien, de modernisation et de construction des infrastructures, hors infrastructures énergétiques</i>	<i>37</i>
2.2.4.	<i>La mission a recensé 6,5 Md€ de dépenses budgétaires liés aux interventions territoriales de l'État et au soutien à l'investissement des collectivités territoriales</i>	<i>42</i>
2.3.	<i>La mission recense 12,8 Md€ de dépenses fiscales de l'État au service de la politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire, que complètent des exonérations et abattements de fiscalité non chiffrés</i>	<i>47</i>
2.3.1.	<i>Les dépenses fiscales de soutien au logement représentent 10,2 Md€, principalement via des dispositifs d'aides à l'accès au logement, à la rénovation ou à l'épargne.....</i>	<i>47</i>
2.3.2.	<i>Les dépenses fiscales liées à la fiscalité de l'aménagement représentent 0,7 Md€ mais plusieurs dispositifs d'exonérations et d'abattement avec un impact potentiel sur l'incitation à la construction ou à la localisation d'entreprise ne font pas l'objet d'un chiffrage dans le cadre de l'exercice budgétaire.....</i>	<i>54</i>
2.3.3.	<i>Les dépenses fiscales spécifiques à la Corse et l'outre-mer avec un impact potentiel sur l'aménagement du territoire et la construction de logements représentent 1,9 Md€.....</i>	<i>59</i>
2.3.4.	<i>La cession de biens du domaine immobilier de l'État représente un levier à la main de l'État pour limiter les activités d'artificialisation</i>	<i>62</i>

2.4. Malgré leurs compétences et leur rôle dans la politique de maîtrise de l'artificialisation, les soutiens des collectivités territoriales à l'aménagement du territoire et leur impact réel sont méconnus	63
2.5. Les autres soutiens publics avec un impact potentiel en matière d'artificialisation comprennent les dépenses des opérateurs et établissements publics, la politique actionnariale de l'État et son rôle de garant des prêts à l'accession à la propriété.....	65
3. AU SEIN DES SOUTIENS PUBLICS EXAMINÉS, LA MISSION A IDENTIFIÉ 2,7 Md€ DE DÉPENSES À APPROFONDIR EN PRIORITÉ VIA LEUR IMPACT SUR L'ARTIFICIALISATION DES SOLS, ET 9,5 Md€ DE FINANCEMENTS DONT L'IMPACT SUR LA BIODIVERSITÉ DEVRAIENT FAIRE L'OBJET D'UN SUIVI	67
3.1. La mission s'est appuyée sur des méthodologies développées dans le cadre du budget vert et par l'ONB pour coter l'impact sur la biodiversité des soutiens publics identifiés	67
3.2. Au sein du FEDER, l'impact sur la biodiversité de 254,8 M€ de soutiens européens aux projets énergétiques et aux projets de développement territorial dans des zones non urbaines devrait être clarifié.....	71
3.3. 1,5 Md€ de crédits parmi les dépenses budgétaires concourant à la construction d'infrastructures sont à revoir en priorité, et l'impact de 1,2 Md€ de soutiens publics au même titre devrait être clarifié	74
3.4. Les soutiens publics à l'artificialisation des sols dans le cadre des politiques de l'habitat et du logement représentent 969,6 M€ de dépenses.....	77
3.5. L'impact de la politique immobilière de l'État <i>via</i> la construction immobilière ou la cession de terrains à fins d'artificialisation est indéterminé, représentant un montant annuel de 2,1 Md€.....	83
3.6. Les dépenses fiscales foncières à revoir en priorité représentent 10,6 M€ mais les informations relatives aux collectivités locales n'ont pas été recensées intégralement	83
3.7. Près de 70 % des 8,3 Md€ de soutiens publics au développement des territoires et à l'investissement des collectivités ont un impact sur la biodiversité qui n'a pu être déterminé par manque de données sur les actions soutenues et 166,2 M€ sont considérés comme à revoir en priorité	85
3.8. 8 % des financements recensés pour l'aménagement du territoire sont à revoir en priorité mais l'impact de 28 % d'entre eux n'a pu être déterminé par manque de données.....	93
4. LA MISSION FORMULE DES RECOMMANDATIONS POUR MIEUX CONNAÎTRE ET SUIVRE L'IMPACT DES SOUTIENS PUBLICS EN MATIÈRE D'ARTIFICIALISATION ET RELÈVE DES PISTES D'ORIENTATIONS DES SOUTIENS BUDGÉTAIRES ET FISCAUX À ÉTUDIER DANS L'OBJECTIF DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DU ZAN	95
4.1. L'amélioration de la connaissance et le suivi de l'impact en termes d'artificialisation des soutiens publics au logement, à la construction et à l'aménagement du territoire repose sur la mise en place d'indicateurs et de méthodologies transparentes au niveau de tous les acteurs de l'aménagement du territoire	95
4.2. Le renforcement de la conditionnalité des aides au logement et des dotations d'aides à l'investissement des collectivités, ainsi que l'adaptation des fiscalités du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire sont essentiels pour atteindre les objectifs du ZAN.....	97

4.2.1.	<i>Les aides au logement et la fiscalité de la construction et de l'aménagement du territoire pourrait être révisée pour prendre en compte l'impact des projets soutenus en matière d'artificialisation</i>	<i>97</i>
4.2.2.	<i>Les modalités de soutien à l'investissement et au fonctionnement des collectivités territoriales pourrait être révisées pour prendre en compte le respect du ZAN.....</i>	<i>98</i>

1. L'artificialisation des sols est l'une des premières pressions sur la biodiversité en France et la politique visant l'atteinte du « zéro artificialisation nette » cherche à y répondre

1.1. L'artificialisation des sols, notamment en raison de la construction de logements, est la principale expression du changement d'utilisation des terres en France

1.1.1. L'artificialisation est une forte pression sur la biodiversité

D'après la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)¹, « *le changement d'utilisation des terres* » est la pression sur la biodiversité « *ayant eu l'incidence relative la plus néfaste depuis 1970* » dans les écosystèmes terrestres et d'eau douce². Cette pression conduit en effet à la disparition des habitats de la biodiversité et à une fragmentation des milieux dans lesquelles elle vit, entraînant une réduction de la diversité des espèces (en particulier de celles inféodées aux milieux détruits), avec parfois certaines espèces généralistes qui prospèrent (homogénéisation de la biodiversité).

Dans les pays en développement, cette pression provient majoritairement de la déforestation et de la transformation des espaces naturels en terres agricoles. Dans les pays développés, elle se traduit particulièrement par une **artificialisation des sols**, les espaces agricoles ayant déjà conquis la plus grande partie des espaces naturels et forestiers lors des siècles précédents.

Selon l'étude de l'Observatoire national de la biodiversité (ONB) pour la création d'un indicateur des « *Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité* », présentée à l'annexe I, les changements d'usage des sols et des mers regroupent : « *les pertes physiques de surfaces naturelles causées par la **construction, l'artificialisation, l'urbanisation**, les mouvements de terrain ou encore l'intensification de l'utilisation de l'espace (zone urbaine et zone rurale, particulièrement zone agricole)* », « *les **obstacles et la fragmentation des habitats** qui gênent la circulation, la dispersion et l'évitement des espèces, ou plus généralement le fonctionnement des écosystèmes [...] par exemple, des infrastructures linéaires comme les routes, les voies ferrées, les lignes électriques ou les canalisations, l'urbanisation, les digues et barrages ou encore les ports* ».

L'artificialisation est définie par l'article 192 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 (loi Climat et Résilience) « *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* ».

Est ainsi considérée comme « *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* » et comme « *non artificialisée une surface soit naturelle, nue ou couverte d'eau, soit végétalisée, constituant un habitat naturel ou utilisée à usage de cultures* ».

L'artificialisation couvre trois phénomènes : une imperméabilisation des sols, un changement d'usage de sols, et une association avec un changement de forme de la ville (étalement urbain).

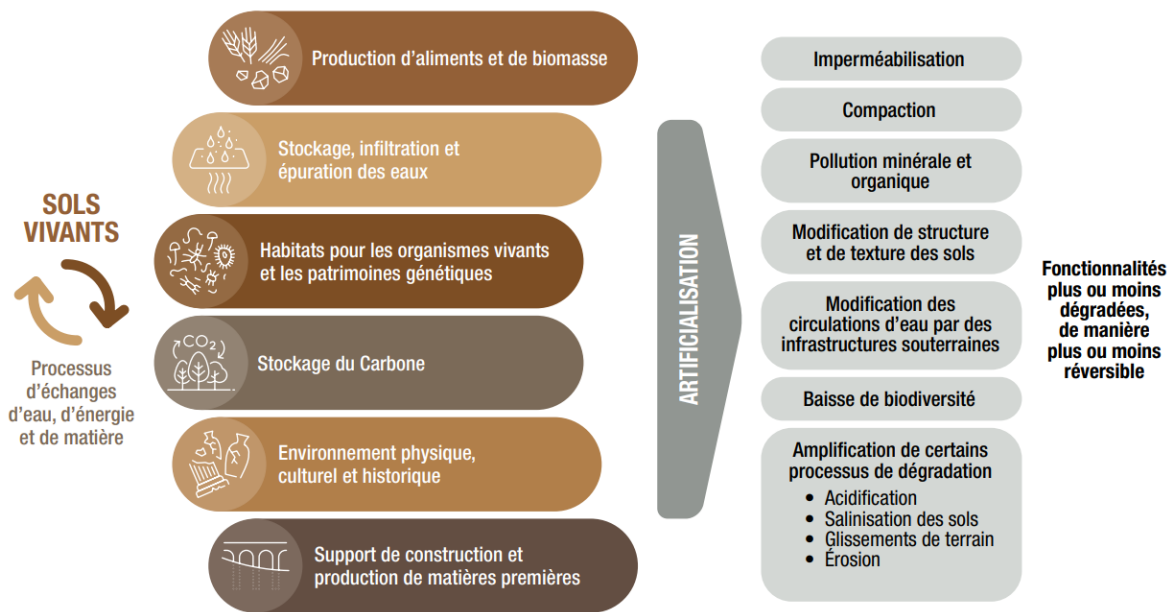
¹ Rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques, 2019.

² « Dans les écosystèmes marins, l'exploitation directe des organismes (principalement la pêche) est le facteur qui a eu l'incidence relative la plus importante. »

L'artificialisation est un phénomène que l'on peut largement regarder comme irréversible, notamment quand elle s'accompagne d'imperméabilisation. En compactant, imperméabilisant voire polluant les sols, elle détruit irrémédiablement l'écosystème auquel elle se substitue. Bien que certaines fonctions écosystémiques comme l'infiltration des eaux ou la production de biomasse puissent être partiellement rétablies par la renaturation, l'écosystème du sol en lui-même ne peut être recréé.

L'artificialisation contribue par ailleurs aux autres pressions identifiées par l'IPBES sur la biodiversité (cf. figure 1) : pollutions (notamment lumineuse), changement climatique, espèces exotiques envahissantes, surexploitation des ressources (risque de collision avec la faune pour les infrastructures de transport, perturbation du cycle de l'eau), ou encore dérangement des espèces par la sur-fréquentation due par exemple au tourisme ou aux activités de nature.

Figure 1 : Conséquences de l'artificialisation sur les fonctionnalités des sols



Source : Note « Renaturer les sols - Des solutions pour des territoires durables » publiée en décembre 2022 par l'Office français de la biodiversité et la Mission économie et biodiversité pilotée par CDC Biodiversité.

1.1.2. L'artificialisation des sols est principalement tirée par la consommation d'espaces agricoles au profit de la construction de logements, d'activités économiques et d'infrastructures de transport

Selon le rapport dit Sainteny³, les espaces artificialisés désignent : « *les sols bâtis à usage d'habitation (immeubles, maisons) ou à usage commercial (bureaux, usines, etc.), les sols revêtus ou stabilisés (routes, voies ferrées, aires de stationnement, ronds-points, etc.), et d'autres espaces non construits mais fortement modelés par l'activité humaine (chantiers, carrières, mines, décharges, etc.)* », catégorie à laquelle on peut ajouter des « *espaces verts artificialisés (parcs et jardins urbains, équipements sportifs et de loisirs, etc.)* ». Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans son rapport spécial de 2019 sur le changement climatique, la dégradation des sols et la désertification, identifie l'étalement urbain comme responsable de l'artificialisation des sols. **L'artificialisation provient ainsi essentiellement de la construction de logements, de bâtiments et lieux destinés à l'activité économique et des infrastructures de transport.**

Par ailleurs, quand bien même ils ne conduisent pas à artificialiser au sens propre un terrain, certains aménagements de milieux naturels peuvent être également considérés comme entraînant un changement d'usage des sols ayant un impact sur la biodiversité : aménagement des cours d'eau, création de parcs et jardins, aménagement de zones naturelles à des fins touristiques.

Dans son étude précitée, l'ONB considère que l'artificialisation provient :

- ◆ de la construction des infrastructures de transport : ferroviaires, fluviales (voies navigables), routières, portuaires, aériennes ;
- ◆ de la construction urbaine liée principalement au logement, qui induit l'étalement urbain ;
- ◆ de la construction liée à l'activité économique (commerciale et industrielle) ;
- ◆ de la construction liée aux services collectifs : infrastructures énergétiques, de gestion et de traitement de l'eau, des déchets, etc ;
- ◆ de la construction de digues dans le cadre de la lutte contre les inondations.

Ces surfaces artificialisées se situent majoritairement à la périphérie des zones urbaines et du réseau d'infrastructures, même si l'artificialisation peut également se produire en pleine campagne (urbanisme diffus ou mitage). L'artificialisation est principalement le résultat d'une soustraction de terres arables à la production agricole (à 80 %) ⁴. Elle a de ce fait d'autres impacts que ceux sur la biodiversité : impact sur la production alimentaire et sylvicole notamment. Elle a également des impacts en termes de ruissellement en raison de la couverture des sols par des matières qui ne laissent pas passer l'eau (bitume, béton), et a donc des effets sur les risques d'inondation et d'érosion.

³ « *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* », Centre d'analyse stratégique, 2012, mission présidée par Guillaume Sainteny.

⁴ France Stratégie, à partir des données du Citepa.

Les constructions sur des sols non artificialisées ont un effet direct sur la biodiversité : la suppression des habitats qui existaient préalablement. En parallèle, elles conduisent à la fragmentation des habitats et au cloisonnement des milieux naturels, entraînant des **ruptures dans leur continuité écologique**, effets qui se poursuivent bien après la phase de construction, particulièrement pour les infrastructures linéaires, même si des aménagements (passage à faune) peuvent en réduire l'impact. L'urbanisation qui participe de l'artificialisation peut également intégrer des éléments atténuant les impacts avec l'insertion de la nature en ville. Il existe même une biodiversité spécifique aux zones artificialisées, qu'il faut également protéger et qui est vue comme un atout pour la résilience de ces territoires face au changement climatique.

Outre ces impacts directs de l'artificialisation sur la biodiversité, d'autres se prolongent pendant l'existence de l'infrastructure. La circulation routière, et dans une moindre mesure ferroviaire, sont ainsi une source majeure de collision avec les espèces sauvages, mais également un facteur d'introduction d'espèces envahissantes. L'aménagement de voies navigables engendre des connexions entre milieux pouvant entraîner la diffusion d'espèces exotiques envahissantes, y compris au-delà du réseau dédié aux voies navigables. Leur entretien (curage) conduit également à de fortes perturbations des milieux. Il faut ajouter à ses impacts ceux causés par les pollutions lumineuse (éclairage des infrastructures et des véhicules), sonore, liées au dépôt de particules polluantes.

Bien que non abordé dans l'analyse de l'ONB, l'activité extractive est également l'une des activités impactant la biodiversité, qu'elle soit terrestre, aquatique ou marine (granulats) : destruction directe ou indirecte des habitats, pollution sonore et vibratoire, impacts hydrogéologiques (érosion, modification des écoulements, pollutions et diffusion de matériaux en suspension), transports des matériaux extraits.

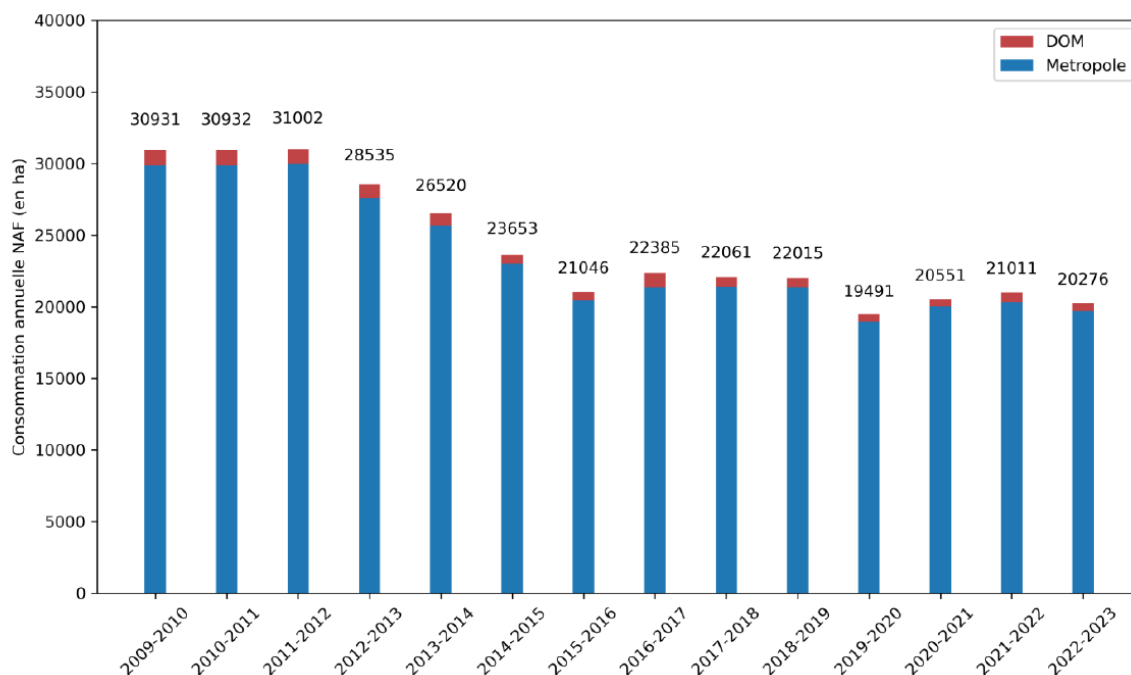
L'artificialisation est également considérée par le Budget Vert mis en place par le gouvernement français comme une des pressions majeures sur la biodiversité. La cotation des dépenses de l'État selon l'axe « *biodiversité* »⁵ prend ainsi en compte la « *part artificialisante* » des activités soutenues pour estimer leur impact sur la biodiversité.

⁵ Préservation de la biodiversité, protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

1.1.3. En France, après une phase de décroissance à partir de 2012, la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers stagne depuis 2019 autour de 20 000 hectares par an

En 2023, la surface des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF) de la France est largement supérieure à la surface urbanisée : le taux d'urbanisation est estimé par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) à 9,58 %⁶ en intégrant les surfaces non cadastrées. En termes de flux, après une diminution sur la période 2009-2015, puis une augmentation en 2015 et 2016, **la consommation annuelle d'espaces stagne entre 20 000 et 21 000 ha/an depuis 2019** (cf. graphique 1) et la consommation d'espaces en France en 2023 (publiée par le CEREMA en avril 2025) est la consommation la plus basse jamais référencée : 19 263 ha.

Graphique 1 : Consommation annuelle d'ENAF (en ha)



Source : CEREMA, analyse de la consommation d'espace du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023.

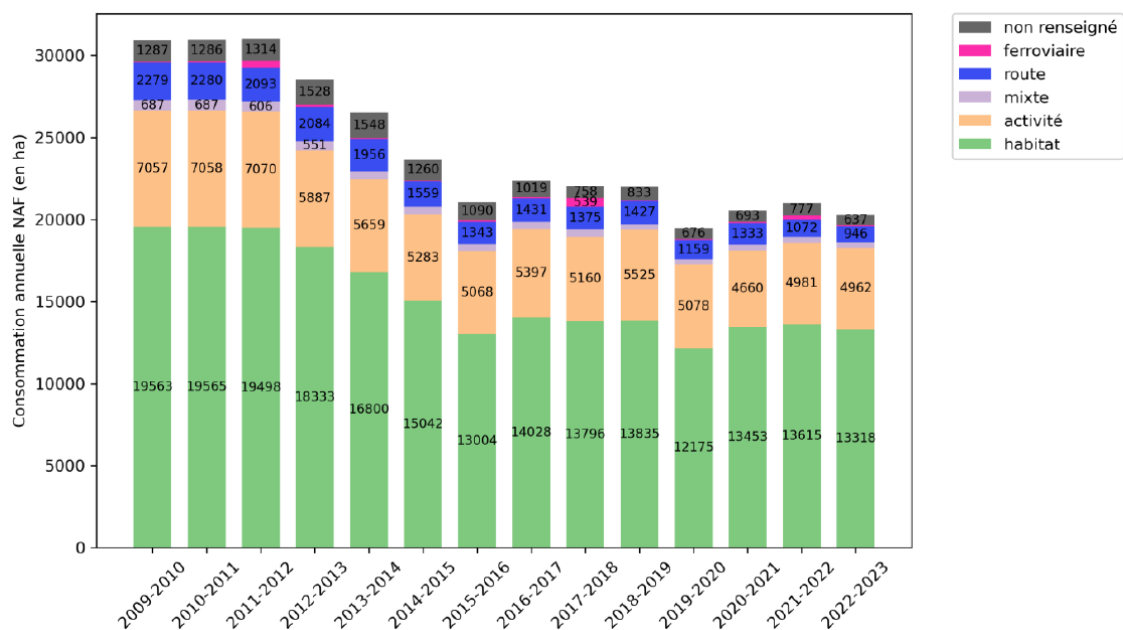
L'artificialisation en France provient essentiellement de la **construction de logements, de bâtiments et lieux destinés à l'activité économique et des infrastructures de transport** (cf. graphique 2) :

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

⁶ 6,93 % de la surface cadastrée (soit 93,07 % de surface ENAF) - CEREMA Analyse de la consommation d'espaces, période du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023, publication de mai 2024.

Annexe VI

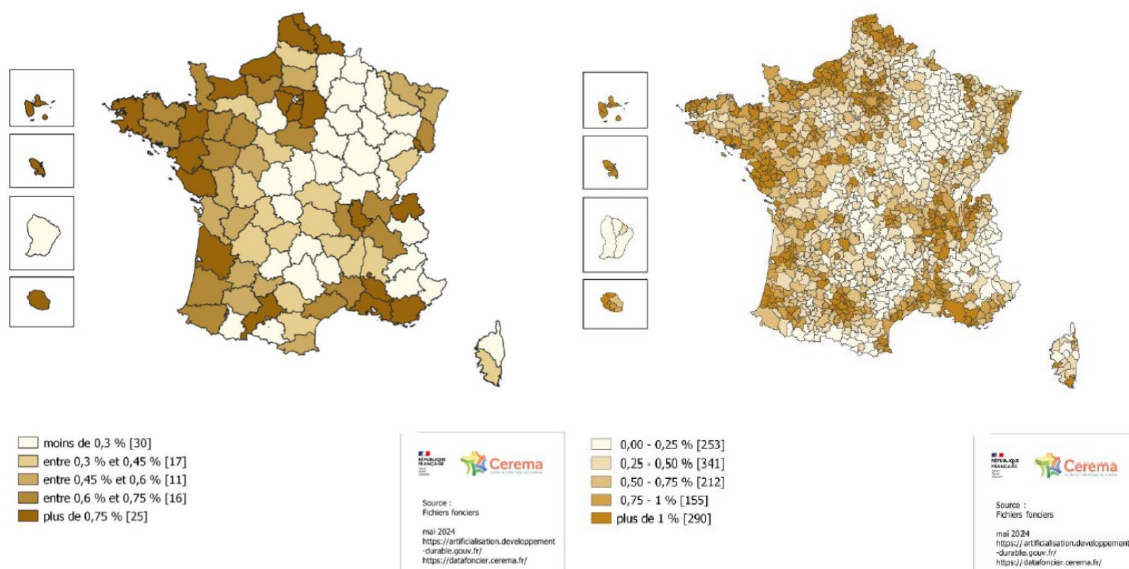
Graphique 2 : Consommation annuelle d'espaces (en ha) par type d'activités économiques



Source : CEREMA, analyse de la consommation d'espace du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023.

La dynamique globale de la consommation d'ENAF présente toutefois une forte hétérogénéité au niveau territorial, à l'échelle départementale et communale (cf. graphique 3). La densité moyenne française est de 119 hab/km²⁷. Sur la période 2009-2023, la consommation moyenne communale est de 9,7 ha/an, et la consommation médiane de 3,9 ha/an. La consommation moyenne s'élève ainsi à 0,70 ha/an.

Graphique 3 : Consommation normalisée d'ENAF entre 2009 et 2023 aux échelles départementales et communales



Source : CEREMA, analyse de la consommation d'espace du 1^{er} janvier 2009 au 1^{er} janvier 2023. Note de lecture : l'échelle départementale est à gauche, l'échelle communale est à droite

⁷ Rapport « La fiscalité locale dans la perspective du ZAN », Conseil des prélèvements obligatoires, octobre 2022.

1.2. La France a mis en place des politiques pour réduire les impacts de l'artificialisation sur la biodiversité : le « zéro artificialisation nette » et la réduction des points noirs dans la rupture des continuités écologiques

1.2.1. La sobriété foncière a progressivement fait son entrée dans la loi française en tant qu'enjeu d'aménagement du territoire

La sobriété foncière est une préoccupation ancienne que l'on trouve dès le XIX^{ème} siècle chez des chercheurs et des philosophes européens et américains qui tentent de trouver un équilibre entre l'aménagement des territoires et la protection de l'environnement, dans le contexte de l'apparition des premiers dégâts causés par l'industrialisation et l'urbanisation. Le « *préservationnisme* » permettra la création des premières réserves naturelles et le « *conservationnisme* » porte la première approche du développement durable davantage centrée sur la juste utilisation des ressources. Si le modèle d'aménagement dit fordiste⁸ conduit à une politique d'aménagement fondée sur l'étalement urbain, la crise économique des années 1970 et la mutation du capitalisme qui sort la ville de l'aire industrielle inversent progressivement la tendance et conduisent à une remise en cause de la péri-urbanisation et à une nouvelle intensification foncière avec les modèles de villes compactes dès les années 1990 et de villes durables à partir des années 2000 qui se doublent d'une volonté de végétalisation des centres urbains.

Dans la Charte européenne des sols de 1972, révisée en 2003, les pays européens sont poussés à mettre en œuvre des politiques de conservation des sols pour lesquels « *il n'est pas toujours tenu compte des principes écologiques lors du choix des utilisations [...] dans le cadre de l'aménagement du territoire.* »

En France, la préservation des ENAF a fait ainsi l'objet de politiques publiques et de dispositions législatives spécifiques. Les lois « *montagne* » de 1985⁹ et « *littoral* » de 1986¹⁰ visent à réduire l'utilisation de ces espaces spécifiques que sont la montagne et le bord de mer pour en préserver la naturalité tout en permettant leur développement économique. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite « *loi SRU* ») prévoit que les documents de planification et d'urbanisme intègrent une stratégie d'utilisation économe du foncier.

⁸ Avec l'avènement de la production et de la consommation de masse du Fordisme, un nouveau modèle urbain s'est développé pour répondre aux attentes des entreprises (infrastructures de transport, terrains, main d'œuvre, ressources naturelles) entraînant la rationalisation des voies de communication, la spécialisation des secteurs urbains, la création de « *nouveaux organes urbains* » (grands magasins, grands hôtels, grands cafés) et la « *suburbanisation* » - Choay, 1965, *Urbanisme, utopies et réalités*, Paris, Le Seuil.

⁹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

¹⁰ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

A partir du Grenelle de l'environnement, le sujet de la sobriété foncière devient central dans les textes adoptés. La loi du 12 juillet 2010 dite « *loi Grenelle II* » prévoit que les documents de planification et d'urbanisme doivent comporter une analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. La loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové du 26 mars 2014 (dite « *loi ALUR* ») encourage, le renouvellement urbain et la lutte contre la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Elle supprime la possibilité de fixer des coefficients d'occupation des sols (COS) ou des superficies minimales des terrains constructibles dans les plans locaux d'urbanisme (PLU). Alors qu'auparavant un PLU pouvait fixer un COS et limiter fortement l'emprise au sol d'une construction sur un terrain, désormais, il ne pourra plus opposer un tel critère à un permis de construire, et la densification pourra être plus importante. La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche¹¹ avait par ailleurs assigné l'objectif de réduire de moitié le rythme de consommation des terres agricoles d'ici 2020.

1.2.2. La France s'est fixée un objectif de « *zéro artificialisation nette* » d'ici 2050 qui implique de renforcer le suivi de l'artificialisation et une déclinaison territoriale de cet objectif

Ce mouvement d'effort de sobriété foncière s'accompagne d'un mouvement plus général de sobriété qui dépasse le sujet de l'aménagement : encouragement aux économies d'énergie, développement d'une agriculture sans intrants chimiques, réutilisation et recyclage des objets, etc.

A l'échelle internationale, l'une des trois conventions de Rio, celle sur la lutte contre la désertification, adoptée en 1992, introduit l'idée d'une « *Zero Net Land Degradation* »¹², concept qui sera repris dans les Objectifs de développement durable des Nations Unies (objectif 15.3 : atteinte de la neutralité en matière de dégradation des terres d'ici 2030).

Dès 2011, pour endiguer le phénomène de l'artificialisation croissante sur son territoire et ses impacts négatifs sur la biodiversité, mais aussi sur la consommation des ressources, l'Union européenne a fixé comme objectif de « *supprimer d'ici à 2050 toute augmentation nette de la surface de terres occupée* »¹³. Le « *no net land take* » de l'Union européenne est plus qu'une dimension arithmétique d'aménagement du territoire : elle s'appuie sur la logique de préservation des sols en tant que support écologique de la biodiversité et des écosystèmes. La Stratégie européenne pour la biodiversité 2030 enjoint les Etats-membre à instaurer des objectifs nationaux de réduction de l'artificialisation d'ici 2030 avec en ligne de mire l'objectif du « *zéro artificialisation nette* » en 2050. La nouvelle stratégie pour les sols du 17 novembre 2021 reprend également cet objectif.

¹¹ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

¹² Absence nette de dégradation des sols.

¹³ *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 20 septembre 2011

En France, le **plan Biodiversité** de 2018 inclut dans son objectif 1.3 l'ambition de « *limiter la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers pour atteindre l'objectif de zéro artificialisation nette* ». S'en suivent un grand nombre d'initiatives comme la création de l'Observatoire de l'artificialisation, d'un groupe de travail interministériel piloté par le Commissariat général au développement durable (CGDD), ou encore de la démarche « *Territoires pilotes de la sobriété foncière* »¹⁴ confiée au PUCA¹⁵ et à l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT). La Stratégie nationale bas carbone de 2020 identifie également l'artificialisation des sols comme un sujet à fort enjeu pour l'atteinte de la neutralité carbone.

Mais c'est la **loi Climat et Résilience** du 22 août 2021 qui fixe l'objectif d'atteindre « **zéro artificialisation nette** » (**ZAN**) en 2050. Cet objectif engage d'une part à la « *sobriété foncière* », mais également de pouvoir « *rendre à la nature* » l'équivalent en superficie de toute nouvelle surface artificialisée ou que soit égale à zéro la différence entre les espaces nouvellement artificialisés et les espaces désartificialisés. L'artificialisation nette est définie comme « *le solde de l'artificialisation et de la renaturation des sols constatées sur un périmètre et sur une période donnés* » (article L.101-2-1 du code de l'urbanisme). Les deux principaux leviers pour atteindre l'équilibre « *net* » du ZAN sont d'une part la baisse de l'artificialisation (politiques de sobriété foncière) et l'accélération de la renaturation¹⁶.

S'appuyant sur les propositions de la convention citoyenne pour le climat¹⁷, la loi climat et résilience prévoit les étapes intermédiaires permettant d'atteindre cet objectif : le rythme de l'artificialisation des sols entre 2021 et 2031 doit être tel que, sur cette période, la consommation totale d'espaces observée à l'échelle nationale soit inférieure à la moitié de celle observée lors de la décennie passée, c'est-à-dire entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021. Pour la période 2021-2031, on mesure la consommation d'ENAF entendue par l'article 194 de la loi climat et résilience comme « *la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné* ». Cette mesure est enregistrée par les fichiers fonciers (cf. encadré 1). À partir de 2031, le raisonnement se fait en artificialisation nette et l'objectif reste la diminution de 50 % par rapport à la décennie précédente. La mesure sera réalisée par l'occupation des sols à grande échelle (OCS GE), en cours d'élaboration (d'ici 2025).

Encadré 1 : Mesurer l'artificialisation des sols

Trois outils sont employés pour suivre l'évolution de la consommation des ENAF au niveau national :

- (i) Teruti-Lucas, qui est basé sur des relevés de terrain effectués par le Ministère de l'Agriculture,
- (ii) Corine Land Cover, qui fonctionne par photo-interprétation d'images satellite produites par la Commission européenne et
- (iii) les fichiers fonciers, à partir des données de taxation issues de l'outil Majic de la DGFIP.

Depuis 2009, le CEREMA traite, géolocalise et enrichit les fichiers fonciers de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) liées à la taxe foncière. Cette base de données - Datafoncier - regroupe, au niveau national, les données des parcelles, des locaux et des propriétaires. La base créée chaque année contient les données au 1^{er} janvier de l'année. Ce suivi permet de recenser la consommation annuelle d'ENAF.

¹⁴ <https://outil2amenagement.cerema.fr/outils/les-territoires-pilotes-sobriete-fonciere-tpsf>

¹⁵ Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) est un service interministériel créé en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique.

¹⁶ La renaturation d'un sol est décrite par l'article L101-2-1 du code de l'urbanisme comme l'action « *de restauration ou d'amélioration de la fonctionnalité d'un sol, ayant pour effet de transformer un sol artificialisé en un sol non artificialisé* ».

¹⁷ https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/20201207_CCC_GT_parlementaires-citoyens_Se-loger_Artificialisation.pdf

Ces fichiers fonciers couvrent l'ensemble du territoire national, sont homogènes, avec une granulométrie fine mais n'ont qu'une vision partielle du phénomène d'artificialisation — tous les jardins et parcs urbains étant par exemple considérés comme des espaces artificialisés, à l'inverse du bâti agricole. D'autre part, les surfaces non cadastrées (environ 4 % de la France métropolitaine) ne sont pas comptabilisées. On y trouve une partie des voies publiques, les eaux, les rivages de la mer, certains lacs. Enfin, une partie des bâtiments publics, exonérés de taxe foncière, n'est pas présente dans la base.

Il est donc prévu la finalisation en 2025 du déploiement par l'IGN de l'outil de mesure Occupation des sols à grande échelle (OCS GE) sur l'intégralité du territoire national pour mesurer l'artificialisation des sols telle que définie dans le décret relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols. Cette base de données est produite à partir des prises de vues aériennes et de toutes autres données mobilisables.

Source : CEREMA Datafoncier / IGN géoservices.

Le rythme d'artificialisation est encadré à l'échelle régionale au travers du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable et d'Egalité des Territoires (Sraddet), document de planification qui définit à l'échelle régionale la stratégie, les objectifs et les règles d'aménagement du territoire. Il intègre donc l'objectif du ZAN qui doit ensuite être décliné dans le cadre des documents d'urbanisme : les Schémas de cohérence territoriale (SCoT)¹⁸ et les Plans locaux d'urbanisme (PLU)¹⁹. Il convient néanmoins de rappeler que seulement 76,6 % des communes (sur un total de 35 011²⁰) sont couvertes par un document d'urbanisme et que les communes RNU (sans document d'urbanisme) concentrent 9 %²¹ de la consommation d'espaces malgré le principe de constructibilité limitée qui s'impose à elles et interdit les travaux et constructions effectuées en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

Pour la période 2021-2031, la loi permettrait donc l'artificialisation de 121 568 ha d'ENAF²².

Suite aux inquiétudes des collectivités, la loi climat et résilience a été complétée par la loi du 20 juillet 2023²³ qui prévoit notamment un mécanisme de garantie communale accordant un minimum incompressible d'un hectare artificialisable pour la décennie à toutes les communes sans discrimination²⁴ et sans égard pour leurs besoins respectifs, ce qui va conduire à figer 35 010 ha dans le processus de répartition des capacités d'artificialisation. Cette loi prévoit par ailleurs que les projets d'envergure nationale ou européenne (PENE) sont également décomptés de l'enveloppe des collectivités : leur sont attribués 12 500 ha, non plafonnés par la loi.

Cette loi a enfin créé une conférence de gouvernance de la politique de réduction de l'artificialisation des sols.

¹⁸ Articles L. 122-1-1 et suivants du code de l'urbanisme. Les SCOT ont succédé, depuis de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux schémas directeurs décentralisés datant de 1983. Ils sont des documents de planification stratégique au niveau de l'agglomération.

¹⁹ Articles L. 123-1 et suivants du code de l'urbanisme. Les PLU ont succédé, depuis la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, aux « Plans d'Occupation des Sols » (POS) décentralisés en 1983. Le PLU traduit, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols. Il peut être intercommunal et devient un PLUI.

²⁰ Geoportail-urbanisme mis à jour le 19/03/2025 <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/statistics/france/>

²¹ CEREMA – Consommation d'espaces et de documents d'urbanisme -18 juillet 2024

²² ZAN Fascicule 1 – 21/12/2023 – La consommation d'ENAF au cours de la période de référence de la trajectoire nationale étant de 243 136 ha, sa réduction de moitié est de 121 568 ha.

²³ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

²⁴ Il faut néanmoins qu'elles disposent d'un document d'urbanisme prescrit, arrêté ou approuvé avant le 22 août 2026. Cela concerne les 8 775 communes actuellement soumises au règlement national d'urbanisme.

Malgré la confirmation par le conseil d'Etat du décret du 29 avril 2022²⁵, attaqué par l'Association des Maires de France, un nouveau décret a été adopté le 27 novembre 2023²⁶ à la suite de la loi du 23 juillet 2023, qui ne prévoit plus d'obligation de fixer des règles territorialisées dans le Sradet, mais seulement la possibilité de le faire. La plupart des Sradet sont en cours de révision pour prendre en compte la loi de 2023²⁷ ainsi que le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDuC). Dans les collectivités d'Outre-mer, les documents de planification sont les Schémas d'aménagement régionaux (SAR) et sont également en cours de révision/adoption.

1.2.3. La France s'est dotée d'une stratégie de lutte contre la rupture des continuités écologiques

Face à la fragmentation des espaces provoquée principalement par l'artificialisation, la France s'est dotée d'une politique visant à protéger et restaurer des continuités écologiques : la « *Trame verte et bleue* » - verte pour les milieux naturels et semi-naturels terrestres et bleue pour le réseaux aquatique et humide (fleuve, rivière, zones humides, estuaires, ...) - qui est un réseau formé d'espaces naturels assurant la continuité écologique en permettant la circulation des espèces de la flore et de la faune. Elle englobe également d'autres enjeux comme la trame noire visant à lutter contre la pollution lumineuse, mais également la trame brune (pour les sols) ou la trame blanche (pollution sonore).

Les continuités écologiques constituant la « *Trame verte et bleue* » comprennent des réservoirs de biodiversité et des corridors écologiques (articles L.371-1 et R.371-19 du code de l'environnement). Les réservoirs de biodiversité sont « *des espaces dans lesquels la biodiversité est la plus riche ou la mieux représentée, où les espèces peuvent effectuer tout ou partie de leur cycle de vie et où les habitats naturels peuvent assurer leur fonctionnement en ayant notamment une taille suffisante, qui abritent des noyaux de populations d'espèces à partir desquels les individus se dispersent ou qui sont susceptibles de permettre l'accueil de nouvelles populations d'espèces* »²⁸. Les corridors écologiques sont les espaces naturels ou semi-naturels, les formations végétales linéaires ou ponctuelles, qui relient les réservoirs entre eux. Les cours d'eau et les zones humides en sont tout particulièrement. Les réservoirs de biodiversité comprennent tout ou partie des espaces protégés et les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité (article L. 371-1 II et R. 371-19 II du code de l'environnement).

Des schémas régionaux d'aménagement du territoire sont établis dans le cadre des SRADDET et du SRCE pour la région Ile-de-France²⁹. Il est ensuite de la responsabilité des collectivités territoriales, communes ou intercommunalités, de définir leur « *Trame verte et bleue* » et de mettre en place des actions pour la préserver et la restaurer. Cette réflexion est généralement menée dans le cadre des PLU qui définissent les règles d'occupation des différentes parties du territoire : tissu urbain, zones à urbaniser, zones agricoles et naturelles.

²⁵ Décret n° 2022-762 du 29 avril 2022 relatif aux objectifs et aux règles générales en matière de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

²⁶ Décret n° 2023-1096 du 27 novembre 2023 relatif à l'évaluation et au suivi de l'artificialisation des sols.

²⁷ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023. Seule la région Auvergne-Rhône-Alpes ne procède pas à la mise en jours de son Sradet.

²⁸ Site internet Trame verte et bleue, Centre de ressources.

²⁹ Créés par le Grenelle de l'environnement, les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) qui portaient la traduction régionale de la trame verte et bleue ont été intégrés dans les SRADDET à parti de 2019, sauf en région Ile-de-France.

Cette politique s'intègre dans la stratégie européenne pour la biodiversité qui vise la mise en place d'infrastructures vertes³⁰.

La Stratégie nationale de biodiversité 2030 prévoit dans sa mesure 20 le renforcement des actions en faveur des trames écologiques et l'effacement de leurs principaux obstacles. D'ici 2030, il est ainsi prévu :

- ◆ de résorber les principales discontinuités du territoire national : identification des points noirs selon une grille de hiérarchisation en cours d'élaboration par le CEREMA ;
- ◆ de se doter d'objectifs chiffrés pour l'indicateur de fragmentation d'ici 2025³¹ ;
- ◆ de poursuivre la restauration des continuités écologiques des cours d'eau en mettant en conformité 5 000 ouvrages prioritaires d'ici 2027 ;
- ◆ d'accélérer la mise en place de trames noires dans les stratégies régionales ce qui conduira à identifier des continuités nocturnes à préserver et restaurer. Le CEREMA a défini une cartographie et des outils d'évaluation à destination des collectivités.

1.3. A mi-parcours de la première décennie du ZAN, l'atteinte de ces objectifs nécessite un effort significatif et la prise en compte de facteurs sociaux et économiques

1.3.1. L'atteinte des objectifs du ZAN nécessite la réduction de la construction de logements neufs en extension et la densification des nouvelles constructions

Au total, entre le 1^{er} janvier 2011 et le 1^{er} janvier 2021, période de référence fixée par la loi Climat et résilience pour la réduction par deux sur la décennie 2021-2030 de la consommation foncière, **231 000 ha d'ENAF³² ont été consommés³³, principalement par l'habitat (63 %)**. Le CEREMA estime à 297 000 ha la consommation entre 2011 et 2023 soit 23 000 ha par an. La construction de logements consomme plus de 14 000 ha/an principalement via la construction de logements individuels (y compris les résidences secondaires) sur des ENAF (46 % des ENAF consommés entre 2006 et 2014)³⁴. Elle est fortement motivée par la croissance du nombre de ménages (décohabitation et croissance de la population), la faible efficacité de la construction³⁵, et l'augmentation du parc secondaire (10 % du parc de logement en forte accélération). La taille des résidences principales plafonne à l'inverse depuis 2010 (3,3 pièces/ménage). 20 % de la consommation d'espace reste liée à l'activité économique, notamment en raison d'une reprise des surfaces commerciales (malgré un taux de vacance de 10 %) et la construction d'entrepôts (77 millions de m² de SDP³⁶ autorisés).

L'objectif intermédiaire de réduction par deux du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) rend possible l'artificialisation d'environ **115 000 ha à 120 000 ha entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2031**. Or, fin 2024, **80 000 ha** sont déjà consommés soit plus de la moitié. Sachant que, au global, 35 010 ha sont garantis pour toutes les communes et 12 500 ha réservés au titre des PENE, **l'objectif 2030 semble ainsi difficile à respecter**.

³⁰ Stratégie de l'Union européenne en matière d'infrastructures vertes.

³¹ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/mesurer-fragmentation-espaces-naturels>

³² Chiffre du CEREMA. On trouve d'autres chiffres dans d'autres publication : 243 136 ha (FNH).

³³ La consommation d'ENAF est définie par l'article 194 de la loi climat résilience comme : « la création ou l'extension effective d'espaces urbanisés sur le territoire concerné ».

³⁴ Note du Comité de l'économie verte (CEV), « Les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic » 2018.

³⁵ Mesurée comme le besoin de foncier pour accueillir un ménage ou construire 1 m² de bâti.

³⁶ Surface de plancher

Sur les 20 dernières années l'artificialisation s'est faite à 80 % sur des sols agricoles qui ne représentent pourtant que 49 % des ENAF. Trois facteurs l'expliquent :

- ♦ la proximité entre les villes et les terres à haute valeur agronomique ;
- ♦ le niveau de protection et de faible accessibilité des espaces naturels et forestiers qui limite leur constructibilité ;
- ♦ la faible rentabilité de l'agriculture et le faible coût du foncier agricole qui favorisent le changement d'affectation de ces terres³⁷.

La consommation d'espaces d'un territoire dépend autant de très nombreuses petites opérations que de quelques d'opérations de très grande ampleur. L'observation de l'artificialisation sous forme de mitage (en discontinuité des constructions existantes) est un bon indicateur de la pression foncière sur les usages agricoles et sur l'environnement. Sur la période 2005-2013 les nouvelles surfaces artificialisées se situent pour plus de 40 % dans ce cas, et de façon fortement dé-corrélée de la croissance de la population.

D'après un rapport du Comité pour l'économie verte de 2019 « *les enjeux de l'artificialisation des sols : diagnostic* », le bâti agricole serait la 3^{ème} cause d'artificialisation après le logement et les infrastructures de transport. La mission n'a pas cependant pas été en mesure de chiffrer la part du bâti agricole dans l'artificialisation, les fascicules du MTE sur la mise en œuvre du ZAN³⁸ ne reconnaissant pas le plus souvent le bâti agricole comme « *constituant un espace urbanisé* » et la loi d'orientation agricole de 2025 venant de le retirer de l'objectif ZAN.

Si France Stratégie constate une grande hétérogénéité des situations régionales, de fortes tendances se manifestent :

- ♦ **la consommation est très fortement polarisée sur les communes littorales et le contour des grandes métropoles.** Le territoire s'urbanise classiquement autour des agglomérations ;
- ♦ **la consommation d'espaces demeure élevée dans des territoires où elle n'est pas portée par l'accroissement de la population ou de l'activité :** les communes rurales au sens de l'INSEE représentent 65,5 % de la consommation d'espaces entre 2014 et 2020, pour 20,8 % des nouveaux habitants et 28,8 % des nouveaux ménages. 5 % des communes sont concernées par 37 % de la consommation d'espaces, et sont pourtant principalement (61,3 %) des communes de zonage C dites « détendues »³⁹. Sur la période 2011-2021, « *plus de 14 000 ha (soit près de 10 % de la consommation d'espaces destinée au logement) ont été consommés pour du logement dans des communes qui perdaient des ménages ou dont le nombre de ménages stagnait, et qui, dans le même temps, voyaient leur nombre de logements vacants augmenter de 33 %* » ;
- ♦ si on observe une tendance de fond à **l'amélioration de l'efficacité de la construction** (2 537 m² construits par ha d'ENAF consommé en 2023 contre 1 809 m² en 2009), **cette hausse de l'efficacité est cependant supérieure pour l'activité (49 %) que pour le logement (28 %)** : 51 % de la consommation d'espaces liée à l'habitat est portée par des opérations de moins de huit logements par hectare.

³⁷ France Stratégie – L'artificialisation des sols un phénomène difficile à maîtriser – Note d'analyse novembre 2023

³⁸ Zéro artificialisation nette, Fascicule 1 : définir et observer la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et l'artificialisation des sols, ministère de la transition écologique, 21 décembre 2023.

³⁹ Article D304-1 du code de la construction et de l'habitation : le zonage appelé ABC effectue un « classement des communes du territoire national en zones géographiques en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ». La zone C étant celle avec le moins de tensions sur l'habitat.

524 communes n'ont par ailleurs pas consommé d'espace au cours de la période 2009-2023⁴⁰. France Stratégie (2023) propose une analyse originale de classement des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) selon deux indicateurs : l'efficacité de leur consommation d'espaces pour l'habitat relativement à la croissance de leurs ménages et l'efficacité de leur consommation d'espaces pour l'activité économique relativement à la croissance de leurs emplois privés. La consommation d'espaces d'un territoire est jugée d'autant plus « efficace » en habitat (ou en activité), que celui-ci consomme relativement peu d'hectares par rapport au nombre de nouveaux ménages (ou emplois).

Un autre phénomène à prendre en compte : celui d'un fort taux de vacance des logements. 3,1 millions de logements sont vacants⁴¹ en France hors Mayotte, soit 8,3 % du parc en 2021⁴², chiffres à mettre en perspective avec le nombre de non ou mal logés en France (4 millions)⁴³. Le CGDD estimait en 2018 que si 80 % du stock de logements vacants était occupé (soit 2,15 millions de logements vacants) l'économie d'artificialisation pourrait aller jusqu'à 50 000 ha. Cette tendance s'accroît : le nombre de logements vacants a augmenté 2,3 fois plus vite que le nombre total de logements. Par ailleurs, 20 % des propriétaires (les plus aisés) détiennent 38 % des logements vacants (soit 450 000 logements) et un tiers des logements vacants appartiennent à des multipropriétaires de logements vacants⁴⁴. Les logements vacants sont principalement des logements collectifs en métropole (52 %) mais des maisons en outre-mer où le taux de vacance est de 12,5 %. Ils se trouvent en majorité dans les communes rurales et les agglomérations de moins de 100 000 habitants et sont principalement des logements anciens (65 % construits avant 1949 - dont 43 % avant 1900 - alors qu'ils ne représentent que 35 % du parc de logement).

Concernant l'immobilier professionnel, Immogroup Consulting estimait en 2012 que « *pour les bureaux, l'excédent à un an s'inscrit entre 1,8 et 2,5 millions de mètres carrés par an depuis 2003* » en Ile-de-France. La dernière étude menée par ImmoStat et publiée le 7 janvier 2025 annonce 5,6 millions de m² vacants soit une hausse de 19 % par rapport à début 2024. Le Consortium des bureaux de France (CBF)⁴⁵ estime à 9 millions de m² les bureaux disponibles dont 5,2 en Ile-de-France et 4 millions dans le reste du pays⁴⁶. Le taux d'occupation des bureaux a diminué de 5,4 % en 2023-2024. 2 millions de m² sont des friches. La vacance commerciale est également un enjeu fort, notamment dans les villes moyennes, en accompagnement de la dévitalisation des centres villes.

⁴⁰ Parmi lesquelles 46 communes qui sont urbanisées à plus de 90%.

⁴¹ Un logement est vacant s'il est inoccupé et/ou proposé à la vente, à la location, déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation, en attente de règlement de succession, conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés, sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.). INSEE

On ajoutera que la Taxe d'Habitation sur les logements vacants est due par les propriétaires qui possèdent un logement vacant depuis plus de deux ans consécutifs au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

⁴² MTECT DataLab <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/edition-numerique/chiffres-cles-du-logement-2022/5-logements-vacants>

⁴³ Fondation pour la Nature et l'Homme – Fondation Abbé Pierre (2024), « Réussir le ZAN en réduisant le mal-logement : c'est possible ! »

⁴⁴ Id33

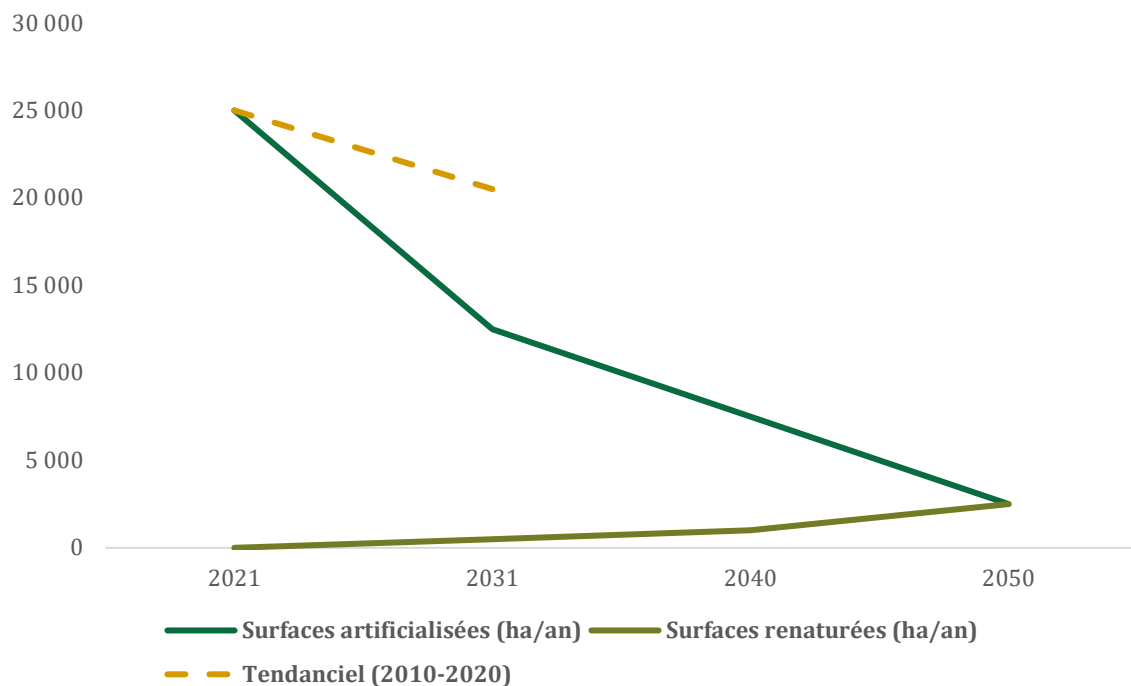
⁴⁵ CBF regroupe la foncière de transformation immobilière, LinkCity et La place de l'immobilier

⁴⁶ Le site vie-publique affiche lui 1,1 M de m² en situation de vacance durable.

La hausse de l'efficacité de la construction n'étant pas suffisante pour l'atteinte de l'objectif du ZAN en 2050, la diminution de l'artificialisation telle que fixée par la loi devrait donc se traduire par une **réduction de la construction de logements neufs en extension** et par la **densification des nouvelles constructions**. Les leviers à mobiliser pour réduire la consommation d'espaces diffèrent selon les territoires mais l'objectif demeure celui de la sobriété foncière qui peut être définie « *comme l'ensemble des actions ayant pour objectif de mieux utiliser les espaces déjà urbanisés (notamment réhabilitation des logements et ZAE, des friches et des centres bourgs, réduction de logements vacants, opérations de densification du parc des bâtiments existants), afin de répondre aux besoins actuels et futurs de la société, en faisant croître prioritairement l'intensité de l'utilisation plutôt que la taille et le nombre des constructions.* »⁴⁷ La question de la hiérarchisation des usages du foncier est également posée par cette politique.

La renaturation ne pourra pas compenser les opérations d'artificialisation, qu'il reste essentiel de minimiser autant que possible (cf. graphique 4). France Stratégie⁴⁸ a réalisé une première étude des coûts de renaturation d'un sol artificialisé à partir des projets disponibles. Sans compter la déconstruction, le coût d'une opération de renaturation est ainsi estimé entre 95 et 390 €/m². France Stratégie estime que dans certaines collectivités le marché de la renaturation peut être viable pour les projets ne nécessitant ni dépollution ni dés-imperméabilisations. En revanche, lorsque le coût rapporté à l'opération de renaturation est supérieur à la valeur du terrain sur le marché immobilier, un soutien public semble indispensable, en particulier dans un secteur immobilier détendu, ou avec des coûts de dépollution élevés.

Graphique 4 : Effort de réduction de l'artificialisation et de renaturation pour l'atteinte du ZAN à 2050



Source : Note « La sobriété foncière pour atteindre le ZAN, un atout pour les territoires » publiée en décembre 2024 par l'ADEME.

⁴⁷ ADEME La sobriété foncière pour atteindre le ZAN, un atout pour les territoires – décembre 2024

⁴⁸ <https://www.strategie.gouv.fr/files/files/Publications/Rapport/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf>

1.3.2. De nombreux acteurs publics interviennent dans la politique d'aménagement du territoire et de limitation de l'artificialisation

1.3.2.1. Les collectivités territoriales

Les collectivités locales sont un acteur central de l'artificialisation en France. Elles sont en effet en charge de l'aménagement du territoire et utilisent pour ce faire des outils règlementaires de planification de l'usage des sols, autorisant ou non la construction et de quel type de construction il s'agit. Quelle que soit leur échelle, les documents d'urbanisme - PLU, PLUI, SCoT – et de planification des opérations d'aménagement (ZAC) - (cf. encadré 2) - déterminent les possibilités d'action des acteurs du territoire, publics comme privés.

Encadré 2 : Les documents d'urbanisme

Les **schémas de cohérence territoriale (SCoT)** sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) dont le périmètre tend vers l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat...

Le **plan local d'urbanisme (PLU)** traduit, à l'échelle du groupement de communes ou de la commune, un projet global d'aménagement et d'urbanisme et fixe en conséquence les règles d'aménagement et d'utilisation des sols (art L.123-1 et suivants du code de l'urbanisme). Son règlement fixe l'affectation des sols (usage, nature, activité), les règles relatives aux constructions, le coefficient d'occupation des sols dans les zones à urbaniser et dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, de leurs écosystèmes. Il peut localiser, dans les zones urbaines, les terrains cultivés à protéger et les terrains inconstructibles, délimiter les secteurs dans lesquels l'octroi du permis de construire peut-être subordonné à la démolition de constructions existantes, imposer une densité minimale de construction dans des secteurs situés à proximité des transports collectifs existants et programmés. Il détermine ainsi les zones constructibles (U ou AU – pour urbanisable ou à urbaniser, NA pour future zone d'urbanisation), les zones naturelles (N, NC, ND, NE) ou agricoles (A, AB, AP), qui sont cartographiées.

Le **plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI)** est le PLU à l'échelle de plusieurs territoires communaux ou d'un groupement de communes.

La **Zone d'activité concertée (ZAC)** est une opération d'urbanisme publique ayant pour but de réaliser ou de faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains à bâtir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

Source : Mission, à partir du Code de l'urbanisme.

Comme mentionné précédemment, les Sraddet établis à l'échelle régionale s'imposent aux documents d'urbanisme de rang inférieur en fixant le cadre et les capacités d'artificialisation qui sont ensuite déclinés par les EPCI à l'échelle de leurs territoires.

Le modèle de développement des collectivités locales a très souvent reposé sur l'artificialisation des sols : l'attrait de nouveaux habitants et de nouvelles activités économiques entraînait l'extension des marges de l'agglomération (phénomène d'étalement urbain décrit précédemment).

En 2022, les collectivités territoriales réalisent 58 % des investissements publics, soit 54 Md€ dont 36 Md€ par les EPCI, 11,6 % étant destinés à l'aménagement et l'habitat et 5,1 % aux transports routes et voiries⁴⁹. Entre 1999 et 2019, le linéaire de voirie a augmenté de 11,2 %, pour atteindre 1,1 million de km². En 2022, l'investissement pour la voirie neuve représentait 1,44 Md€. C'est le 3^{ème} plus gros poste budgétaire des communes et 59 % des dépenses d'équipement des départements.

1.3.2.2. L'Etat

L'Etat intervient en matière d'artificialisation par deux biais : l'Etat co-finance environ 21 % des dépenses d'équipement des collectivités et il finance directement certains grands projets.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi « climat et résilience », les collectivités ont demandé à l'Etat d'identifier les « grands projets », d'envergure nationale, dont l'empreinte d'artificialisation devrait être retirés des quotas régionaux. 175 projets ont été listés dans un arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'ENAF des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur⁵⁰. On y trouve principalement des projets d'implantation industrielle (35), de transport (5 projets ferroviaires dont le Lyon-Turin, 28 projets routiers, 11 ports, 2 projets fluviaux dont le Canal Seine Nord, le projet de transport collectif du Grand Paris, 2 aéroports), 26 projets de prison et 1 tribunal. Figurent également sur cette liste des projets énergétiques : 5 projets liés au nucléaire, 26 projets de connexion électrique, et 1 centrale à biomasse. 12 projets de quartiers urbains (principalement des OIN) et 2 liés aux déchets sont sur la liste. Enfin, 12 projets liés à l'armée, 1 spatial et 2 projets miniers. A ce stade, l'enveloppe d'artificialisation affectée à ces projets est évaluée à 11 570 ha dont 2 907 ha pour les projets routiers soit 25 % de l'enveloppe.

La consommation foncière des activités minières et d'extraction est estimée à 1 200 ha suite à une extension des emprises de carrière de l'ordre de 1 700 ha/an⁵¹ auxquels on peut retirer environ 500 ha/an pour retour des terrains exploités à la naturalité. Néanmoins, en raison de leur réversibilité, les mines et les carrières ne sont pas comptabilisées comme de la consommation d'ENAF par les règles françaises.

L'inventaire 2024 des grands projets de l'État engagés ou sur le point de l'être contient 557 projets à l'étude pour un montant total de près de 145 Md€, et un montant moyen de 264 M€⁵². Le financement direct par l'État ou ses établissements publics est de 107 Md€ – à hauteur de 73 % du montant total des projets. Ces projets reflètent les priorités de l'action publique : projets immobiliers (écoles, hôpitaux, campus, palais de justice...)⁵³, infrastructures (projets routiers, ferroviaires, transport collectif...), mais aussi la recherche et le soutien structurel à l'économie « *afin d'accompagner les grandes transitions* ». 202 projets de plus de 100 M€, à l'étude ou en cours, figurent dans l'inventaire des investissements (cf. tableau 1) ; l'État finance 69 % de leur montant total. La santé, les transports et la justice concentrent 75 % du nombre de ces projets.

⁴⁹ L'investissement des collectivités locales, Inspection générale des finances, 2023

⁵⁰ Arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur.

⁵¹ Chiffres issus de l'étude Sainteny.

⁵² Annexe au PLF 2025 – Evaluation des grands projets d'investissement publics.

⁵³ 30 projets d'aménagement, construction et réhabilitation de bureaux, logements, écoles auxquels s'ajoutent 254 hôpitaux, 11 campus universitaires, 9 institutions culturelles et 38 établissements pénitentiaires ou palais de justice. La mission n'a pas pu déterminer si ces projets provoquaient ou non de l'artificialisation.

Annexe VI

Tableau 1 : Inventaire 2024 des projets d'investissements de l'État d'un montant supérieur à 100 M€

Secteur d'usage des projets	Nombre de projets
Transports	62
<i>Ferroviaire</i>	31
<i>Routier</i>	15
<i>Mobilités urbaines</i>	12
<i>Fluvial</i>	4
Santé	58
Justice	26
France 2030	24
Recherche	11
Culture	6
Fonctionnement de l'administration	6
Enseignement supérieur	4
Protection de l'environnement	3
Sécurité	2
Total	202

Source : SGPI.

Parmi les infrastructures physiques, la grande majorité des projets concernent les transports avec 59 projets ferroviaires, 49 projets routiers et de ports et 24 projets de transport collectif, mais il comprend également des projets énergétiques notamment 11 projets relevant du fonds chaleur de l'ADEME (voir annexe V). Le développement du réseau ferroviaire français est un chantier prioritaire pour l'État en lien avec SNCF Réseau (gestionnaire des infrastructures du réseau ferré national) qui gère 59 projets et la Société des Grands Projets (pilote du Grand Paris Express en Île-de-France). Les priorités identifiées par le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) en 2022 sont notamment le rajeunissement du réseau ferré français, l'augmentation des capacités de fret ferroviaire et la création de nouvelles lignes de RER métropolitain. L'ouverture de lignes nouvelles à grande vitesse rassemble la majeure partie des grands projets d'investissements publics supérieurs à 100 M€ relevant du ferroviaire. Les infrastructures routières concernent 39 projets dans l'inventaire, dont 10 engageant l'État pour plus de 100 M €. Ces grands projets d'investissement public routiers sont des projets de tracés neufs de routes nationales ou d'autoroutes.

Parmi les grands projets figurent également des soutiens à l'investissement privé ; pour accompagner la transition climatique, particulièrement dans le cadre du développement de la filière industrielle de l'hydrogène : sept projets visent à assurer la souveraineté et la compétitivité de l'économie française dans les secteurs de la robotique, des semi-conducteurs, ou encore des batteries électriques. Le programme immobilier pénitentiaire, annoncé en 2017, prévoyait la création de 15 000 places de prison soit 50 opérations pour un montant de 3 Md€ sur dix ans. 22 établissements ont été livrés (dont 3 en 2022, 8 en 2023 et 3 en 2024), 8 sont en travaux, et les 20 autres sont identifiés et en cours de projet.

En regardant ces deux listes de projets identifiés comme portés ou financés par l'Etat, qui se recoupent, il n'apparaît pas possible d'avoir une vision consolidée des dépenses artificialisantes de l'Etat, l'une des listes recensant le potentiel artificialisant de projets et l'autre les dépenses publiques pour des projets dont le potentiel artificialisant n'est pas identifié.

Par ailleurs, l'Etat a mis en place une politique de transition écologique qui vise à appuyer les collectivités dans l'atteinte du ZAN, tout en abandonnant certains projets emblématiques dont l'utilité était contestée (Notre Dame des Landes, Triangle de Gonesse). Il s'appuie pour cela sur plusieurs opérateurs et établissements publics préexistants, qui exerçaient déjà des compétences en matière d'aménagement du territoire (cf. encadré 3).

Lancé sur la période 2018-2022, le plan national « *Action cœur de ville* » visait l'accompagnement des collectivités locales des villes moyennes. Piloté par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), il concernait 245 communes sur 232 territoires et était doté d'un financement de 5 Md€ pour 5 ans. Il visait la réhabilitation et la restructuration de l'habitat en centre-ville, en améliorant également le développement économique et commercial, l'accessibilité, mobilité et connexions, la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine et l'accès aux équipements et aux services publics. Au total plus de 7 000 projets ont été lancés pour plus de 6 Mds € de financements débloqués. Une deuxième phase du projet sur la période 2023-2026, financée par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), Action logement et l'ANAH (Agence nationale de l'habitat), a été réintitulée « *Action cœur de ville et Petites villes de demain* » pour dynamiser les villes de moins de 20 000 habitants. Elle est dotée de 7 Md€.

Pour appuyer les collectivités dans la mise en place de la transition écologique, le Fonds vert (fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires) a été créé en 2023 et garanti jusqu'en 2027, dans la suite de l'opération France relance qui avait permis d'engager des crédits publics dans les territoires. Doté de 2 Md€, une partie peut être considérée comme bénéficiant à la biodiversité (aide à la gestion et à l'extension des aires naturelles protégées, fonds friches, aide à la renaturation en ville, aide au rétablissement des continuités écologiques, aide à l'adaptation et au recul du trait de côte). Le taux de subvention moyen est de 14 % soit 14 Md€ de projets financés avec les 2 Md€. Le Fonds Vert vise un objectif de 1 200 hectares de friches réhabilitées par an jusqu'en 2027 d'après le projet annuel de performance 2024 relatif au Fonds Vert. Cet objectif pourrait être révisé à la baisse car il avait été défini pour un Fonds Vert porté à 2,5 Md€, qui a été réduit en février 2024 à 2 Md€, puis annoncé être réduit à 1 Md€ pour 2025. Dans les scénarios 2021-2050 définis par Carbone4, les ambitions sont de 2 759 hectares (scénario sobriété) et de 3 793 hectares (scénario pro-technologie) donc plus que ce que le Fonds vert prévoit.

Encadré 3 : Organismes publics chargés de la mise en œuvre du ZAN

ANCT : Née de la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires, d'Epareca et de l'Agence du numérique, l'ANCT est un nouveau partenaire pour les collectivités locales. Elle joue le rôle de fabrique à projets pour appuyer les collectivités dans leurs projets et facilite leur accès aux ressources nécessaires : ingénierie de projet, assistance à la maîtrise d'ouvrage publique, définition et pilotage des programmes nationaux.

CEREMA : établissement public relevant du ministère du Partenariat avec les territoires et de la Décentralisation, du ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques et du ministère du Logement et de la Rénovation urbaine, qui accompagne l'État et les collectivités territoriales pour l'élaboration, le déploiement et l'évaluation de politiques publiques d'aménagement et de transport.

ANAH : établissement public de l'Etat, elle a pour mission d'améliorer le parc privé de logements existants. Elle accorde des aides financières aux propriétaires et accompagne les collectivités dans la mise en œuvre de leur politique de l'habitat privé.

Caisse des dépôts et consignations : institution financière publique créé en 1816, la caisse des dépôts et consignations est un investisseur de long terme au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Elle agit en appui des politiques publiques conduites par l'Etat et les collectivités locales.

Source : Mission, à partir des sites internet de l'ANCT, du CEREMA, de l'ANAH et de la CdC.

1.3.2.3. Etablissements publics fonciers

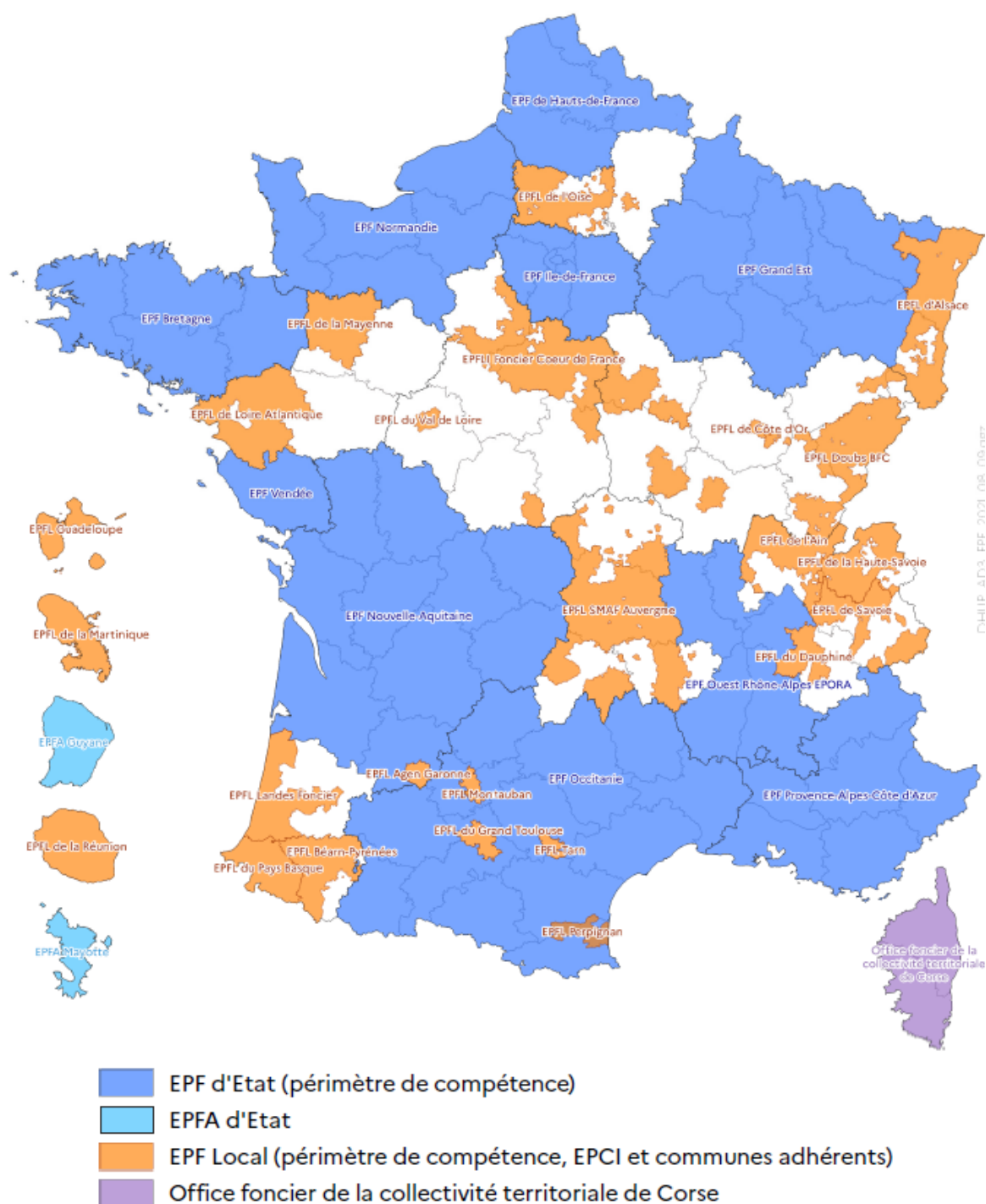
Les établissements publics fonciers (EPF) sont un nouvel outil de l'aménagement. Spécialisés dans la gestion du foncier, ils fournissent des conseils et de l'ingénierie aux collectivités locales qui en sont dépourvues : identification des espaces à acquérir (en priorité), pour y construire des logements et des zones d'activités économiques ou proposer des montages juridiques de dossier. Ils peuvent également **acquérir du foncier pour le compte des collectivités locales**. Leur action permet de soustraire les terrains du marché, facilitant les opérations de regroupement foncier et de limiter la hausse des prix. La collectivité peut ensuite racheter le terrain au prix d'acquisition par l'EPF, majoré des coûts de portage (coût de mise en sécurité, etc.). Les EPF assument les coûts de portage sur le temps long d'un terrain (frais de gardiennage, taxes foncières). Ces structures peuvent aussi gérer le foncier dont elles sont propriétaires en procédant à des travaux de dépollution ou de démolition de bâtiments existants.

On compte 10 établissements publics fonciers d'État, 23 établissements publics fonciers locaux et 2 établissements publics fonciers et d'aménagement. Bien que les EPF d'État et locaux recouvrent 93 % de la population, une grande disparité demeure sur le plan territorial (cf. graphique 5), certaines régions n'étant quasiment pas couvertes (Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté).

Leur financement repose sur la taxe spéciale d'équipement (TSE), le montant des ventes du foncier et le recours à l'emprunt. La disparition de la taxe d'habitation a réduit l'assiette de la TSE et une dotation de l'Etat a été mise en place depuis 2020 s'élevant à 184,4 M€ en 2024.

Annexe VI

Graphique 5 : Compétence géographique des établissements publics fonciers d'État et locaux



1.3.2.4. Les acteurs privés de l'artificialisation

A titre d'information, des acteurs privés interviennent aussi dans la prise de décision publique d'aménagement. Les aménageurs et les promoteurs interviennent dans le choix de localisation des projets immobiliers et leur typologie. Leurs intérêts économiques sont notamment orientés par le prix du foncier, les différentiels de coût de construction et de la rénovation et les règles de densité : l'investisseur immobilier oriente ses choix vers les modèles rémunérateurs, à savoir ceux du tertiaire, malgré les taux de vacance évoqués précédemment. Les volumes de capitaux investis étaient de près de 10 Md€.

Les entreprises sont dans une dynamique d'implantation en périphérie des villes ou en zones péri-urbaines créant des centres d'emplois secondaires. Elles sont notamment sensibles aux infrastructures de transport (elles-mêmes artificialisantes).

1.3.3. L'artificialisation résulte d'une conjonction de facteurs sociaux et économiques, liés à la rentabilité et la disponibilité du foncier

Le modèle d'aménagement du territoire actuel est la conséquence de transformations économiques et sociales : déprise agricole et urbanisation, usage de la voiture individuelle, concentration des activités économiques autour des métropoles et déclin industriel, développement des infrastructures touristiques et logistiques, décohabitation croissante des ménages, etc... La croissance de l'artificialisation est fortement découplée des évolutions démographiques : 72 % d'augmentation de la superficie des espaces artificialisés entre 1982 et 2018 alors que la population n'a cru que de 19 %.

1.3.3.1. Le facteur coût/prix du logement et du foncier

Comme constaté déjà par le rapport Sainteny pré-cité, **la principale motivation pour le choix du logement est son coût**. Or, le coût du logement décroît à mesure que l'on s'éloigne du centre-ville, ce qui conduit au phénomène de la péri-urbanisation ou étalement urbain décrit précédemment.

Cette situation découle en premier lieu du prix du foncier. La valeur des terres agricoles, naturelles et forestières est très inférieure à celle des terrains constructibles et urbanisés. En 2022, le prix d'un hectare de terre agricole était estimé en moyenne à 6 130 €/ha⁵⁴. A l'inverse, le prix moyen des terrains achetés pour faire construire une maison individuelle était de 92 € par mètre carré soit 92 000 €/ha⁵⁵. La modification d'un terrain agricole, naturel ou forestier en zone constructible par le document d'urbanisme (U ou AU) fait varier sa valeur de manière importante. Pour l'ensemble des transactions des marchés fonciers ruraux en 2022, le marché de l'urbanisation représentait 2 % des surfaces mais 9 % de la valeur, alors que le marché des terres à usage agricole (hors vigne) représentait 63 % des surfaces et seulement 15 % de la valeur⁵⁶. Le Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO) prévoit qu'en raison du ZAN, la valeur des terrains constructibles continuera d'augmenter en raison de leur rareté croissante.

⁵⁴ Eurostat (2022), *Agricultural land renting prices for one year by region*.

⁵⁵ MTECT (2023) Datalab, Le prix des terrains et du bâti pour les maisons individuelles en 2022.

⁵⁶ Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (FNSafer), « *Le prix des terres 2022 : l'essentiel des marchés fonciers ruraux* ».

D'après G. Sainteny, la minoration de la valeur du foncier rural non urbanisable serait notamment causée par une charge fiscale qui pèse sur lui et les dispositions du Code rural. Le foncier non bâti est soumis à plusieurs taxes⁵⁷ indépendantes des revenus qu'il génère, ce qui rend son rendement négatif. S'il produit des revenus, ces derniers sont taxables (impôts sur le revenu et prélèvements sociaux). Fixés par l'État en dessous de leur valeur de marché, les loyers de fermage français sont très inférieurs à ceux de l'Europe de l'Ouest et la charge fiscale qui affecte le foncier rural pèse presque entièrement sur le bailleur. La rentabilité nulle du foncier non bâti, sa lourde taxation et des restrictions exorbitantes du droit commun tenant au statut du fermage se conjugueraient pour pousser les propriétaires à artificialiser.

Par ailleurs, le coût d'une opération de construction sur foncier neuf est très inférieur à celui d'une opération sur foncier réhabilité ou à celui résultant de la densification du foncier déjà construit (voir 1.3.3.3).

1.3.3.2. Le facteur social ou sociétal

En parallèle de cette motivation financière, la possession d'une maison individuelle reste le modèle dominant des représentations sociales, créant une appétence pour le choix d'un « pavillon » en zone péri-urbaine. Les propriétaires occupants, estimés début 2021 à 57,5 % des ménages (17,6 millions de ménages), sont principalement hors agglomérations : 87 % des ménages habitant une commune rurale contre 50 % en agglomération. Ce choix apporte par ailleurs la satisfaction d'une plus grande proximité avec la nature (jardin et proximité de la campagne environnante) qui est également une motivation, renforcée depuis l'épidémie de Covid-19.

En France, on dénombre 3,5 millions de résidences secondaires, 9,7 % du parc immobilier, soit trois fois plus qu'il y a cinquante ans⁵⁸. Cette augmentation est en partie liée à l'accroissement des offres de location touristique, les meublés de tourisme étant inclus dans la catégorie des résidences secondaires. Cette situation cause des difficultés d'accès au logement pour les travailleurs locaux dans les zones les plus touristiques. Il apparaît en sus que la conjonction de l'augmentation des résidences secondaires et de la gentrification conduit à repousser les habitants les plus pauvres vers l'extérieur des agglomérations, encourageant l'achat de logements en périphérie par ces catégories de population.

Les élus locaux sont également moteurs pour accroître le nombre d'habitants sur leurs communes et leur base fiscale⁵⁹. La fiscalité des collectivités est en effet fortement liée aux impôts fonciers. Les élus lient l'accroissement de la population à la présence de logements disponibles et à un prix abordable, et correspondant aux appétences des citoyens : raccordements aux services essentiels (eau, électricité, réseaux téléphoniques et numériques), proximité de services publics essentiels (écoles, transports publics), confort de vie (surface des logements et des espaces extérieurs, état de rénovation des logements, efficacité énergétique des logements). Ces caractéristiques stimulent la création de logements, souvent neufs, et en périphérie des agglomérations, mais sous-estiment les coûts d'investissement collectifs pour remplir les besoins des habitants (acheminement des services d'eau potable et de traitement des eaux, connexions électriques, téléphoniques et internet, lutte contre les risques).

⁵⁷ Taxe sur le foncier non bâti (TFNB), taxe pour frais de chambre d'agriculture, droits de mutation à titre onéreux et droits annexes, plus-values immobilières, Impôt sur la Fortune Immobilière, taxes sur les assurances, etc...

⁵⁸ Etude FNH précitée.

⁵⁹ « La fiscalité locale incite la collectivité, pour accroître ses recettes, à être attractive et à s'inscrire dans un projet de développement démographique et économique, le plus souvent sous forme d'étalement urbain, modèle de développement qui s'est accéléré depuis l'ère industrielle. » CPO.

Ce choix d'implantation sous-estime également le coût du budget transport qui découlera de cet éloignement pour les ménages⁶⁰. Il sous-estime également les investissements nécessaires de la part des collectivités locales dans le développement de nouvelles infrastructures de transport, collectif comme individuel, lui-même cause de nouvelle artificialisation. L'ADEME estime que près de 6 000 km de routes communales sont construites chaque année en France du fait de la construction des logements en extension. Selon la « *conjecture de Zahavi* »⁶¹, le temps passé quotidiennement dans les transports pour une zone urbaine n'a que peu varié au cours du temps : un gain de temps obtenu par une amélioration des réseaux de transport se traduit par une augmentation de la distance parcourue et donc de l'étalement urbain. L'espace se retrouve ainsi fractionné en différentes zones spécialisées dans des fonctions spécifiques (travail, habitat, commerce, loisirs), nécessitant la mobilité pour les connecter.

Du côté du monde agricole, la motivation est inverse : dans un ouvrage publié en 2022⁶², sur la base de 25 000 hectares artificialisés par an et d'un prix de vente des terres urbanisables de 60€/m², les auteurs estiment que l'artificialisation des terres agricoles génère un flux financier de l'ordre de 15 Mds € par an, face à des revenus annuels de la production agricole d'environ 14,4 Mds €.

1.3.3.3. Le facteur disponibilité du foncier

Concernant l'approche économique, la disponibilité de surfaces suffisamment importantes pour permettre l'installation de nouvelles constructions se trouve plus difficilement en zone urbaine dense. Cela conduit à la création de zones d'activité ou de lotissements en périphérie, avec là encore l'augmentation des transports et donc des besoins d'infrastructures.

Les espaces potentiellement mobilisables pour bâtir sur le bâti figurent de façon hétérogène sur le territoire. 22 000 friches sont référencées, soit environ 100 000 ha⁶³, dont, outre la répartition, les coûts de remise en état (dépollution, déconstruction, désamiantage) freinent les collectivités et les acteurs privés : le coût de dépollution est estimé par l'ADEME à 30 % du coût d'acquisition du terrain. S'ajoutent également le coût du temps de portage du site – les coûts issus de la période pendant laquelle l'aménageur doit payer les taxes foncières et les frais de mise en sécurité – sans encore bénéficier des revenus de l'opération.

Le CPO arrive à la conclusion que le financement de ces opérations passe davantage par des subventions budgétaires directes, distribuées notamment par l'ANRU et l'ANAH, ou plus récemment par le fonds « *Recyclage des friches* » créé en 2021 et désormais intégré dans le « *fonds vert* » évoqué précédemment.

⁶⁰ 22 % des habitants du péri-urbain dépensent plus de 150 euros de carburant contre 16 % au niveau national.

⁶¹ La conjecture de Zahavi (de Yacov Zahavi) est une théorie selon laquelle les déplacements de la vie quotidienne, et notamment les déplacements domicile-travail, se font à budget-temps de transport (BTT) constant, et que leur portée spatiale est fonction de la vitesse de déplacement. Cette théorie a été émise en 1979 sur la base d'une étude des mobilités au niveau mondial dans les années 1970.

⁶² P. Bihouix, C. de Selva, S. Jeantet, « *La ville stationnaire : comment mettre fin à l'étalement urbain ?* », Domaine du possible, Actes Sud, 2022

⁶³ On évalue entre 90 000 et 150 000 ha les friches industrielles, auxquelles peuvent s'ajouter les friches commerciales et administratives.

Pourtant, et comme évoqué précédemment, la France dispose comparativement aux autres pays de l'Union européenne d'une grande quantité d'immobilier vacant et de zones d'activités vieillissantes, peu attractives et mal desservies. Les raisons de la vacance sont multiples : problèmes juridiques, inadéquation entre offre et demande locale, qualité du bâti insuffisante notamment vétusté, refus du propriétaire de louer ou vendre le bien. Par ailleurs, le contexte technique et réglementaire du bâtiment rend contraignant et coûteux la modification de bâtiments existants pouvant pousser les propriétaires à préférer le non usage du bâtiment plutôt que sa transformation pour une remise sur le marché de la location notamment.

Enfin, le renforcement de l'efficacité énergétique du bâti, fortement subventionné par la puissance publique dans le cadre de la planification écologique pour l'atteinte de la neutralité carbone, joue une nouvelle fois en faveur du neuf et donc de potentielles constructions en zone ENAF, plutôt qu'en rénovation de bâti existant.

En conclusion, comme exposé dans la note du CEV précitée, *« il résulte de ces déterminants que les incitations en place ne sont pas vecteur d'économie dans l'usage du sol : (i) l'élú local fait face à des demandes fortes notamment pour élargir la constructibilité, et du fait d'une concurrence entre communes, (ii) le propriétaire de foncier agricole, de par la valorisation de sa parcelle rendue constructible, est incité à vendre pour un usage non agricole, (iii) l'aménageur, du fait des prix du foncier et des coûts de construction et des rigidités réglementaires, est incité à construire en périphérie et de manière peu dense, tandis que (iv) le ménage est incité à accéder à la propriété en périphérie par le coût modéré et les subventions dont il bénéficie. »*

2. La mission a identifié 34,7 Md€ de soutiens publics à des activités économiques susceptibles d'avoir un impact en matière d'artificialisation des sols, ainsi que plusieurs soutiens publics non chiffrés

Conformément à la méthodologie présentée à l'annexe I, la mission a procédé à un recensement des soutiens publics pour l'aménagement du territoire, en se concentrant sur les secteurs les plus susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols :

- ◆ action publique en matière d'habitat et de logement ;
- ◆ action publique en matière de construction d'infrastructures (hors infrastructures énergétiques, étudiées dans l'annexe dédiée) ;
- ◆ action publique en matière de développement économique territorial ;
- ◆ politique immobilière de l'État.

2.1. Les financements européens pour l'aménagement du territoire se concentrent au sein du FEDER, qui représente 1,3 Md€ d'investissements par an

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

Annexe VI

Les priorités et les règles applicables au FEDER pour la période 2021-2027 sont définies au sein de deux règlements :

- ◆ le règlement (UE) 2021/1060 portant dispositions communes relatives aux fonds de l'UE⁶⁴ (règlement dispositions communes) ;
- ◆ le règlement (UE) 2021/1058 relatif au FEDER et au Fonds de cohésion⁶⁵ (règlement FEDER).

Le règlement dispositions communes précise dans ses considérants deux principes applicables aux fonds européens (« *les fonds* ») concernant la protection de la biodiversité :

- ◆ les fonds devraient contribuer à « *porter à 30 % la part des dépenses du budget de l'Union contribuant à la réalisation des objectifs en matière de climat* », et devraient soutenir des activités qui « *ne compromettent pas sérieusement la réalisation des objectifs environnementaux au sens de l'article 17 du règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil*⁶⁶ », au sein desquels figurent :
 - l'utilisation durable et la protection des ressources aquatiques et marines ;
 - la protection et la restauration de la biodiversité des écosystèmes ;
- ◆ les fonds devraient contribuer à « *réaliser l'ambition globale de consacrer 7,5 % des dépenses annuelles au titre du cadre financier pluriannuel (CFP) aux objectifs en matière de biodiversité en 2024 et 10 % en 2026 et 2027* ».

Ces deux ambitions sont reprises dans le règlement FEDER.

⁶⁴ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «*Asile, migration et intégration*», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas.

⁶⁵ Règlement (UE) 2021/1028 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 relatif au Fonds européen de développement régional et au Fonds de cohésion.

⁶⁶ Règlement (UE) 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.

Annexe VI

Au titre du FEDER, la France reçoit une enveloppe totale de 9,1 Md€ sur la période 2021-2027, soit un montant annuel moyen de 1,3 Md€, réparti selon cinq « objectifs stratégiques » et 23 sous-objectifs définis à l'article 3 du règlement FEDER (cf. tableau 2) :

- ◆ 521,3 M€ en montant annuel moyen, soit 40 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus compétitive et plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique innovante et intelligente et de la connectivité régionale aux technologies de l'information et de la communication (TIC)* » ;
- ◆ 500,9 M€ en montant annuel moyen, soit 39 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus verte, résiliente et à faibles émissions de carbone évoluant vers une économie à zéro émission nette de carbone, par la promotion d'une transition énergétique propre et équitable, des investissements verts et bleus, de l'économie circulaire, de l'atténuation du changement climatique et de l'adaptation à celui-ci, de la prévention et de la gestion des risques, et d'une mobilité urbaine durable* » ;
- ◆ 37,5 M€ en montant annuel moyen, soit 3 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus connectée par l'amélioration de la mobilité* » ;
- ◆ 81,9 M€ en montant annuel moyen, soit 6 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus sociale et plus inclusive mettant en œuvre le socle européen des droits sociaux* » ;
- ◆ 154,1 M€ en montant annuel moyen, soit 12 % de l'enveloppe globale, pour l'objectif d'une « *Europe plus proche des citoyens par l'encouragement du développement durable et intégré de tous les types de territoires et des initiatives locales* ».

Tableau 2 : Montant annuel moyen reçu par la France au titre du FEDER sur la période 2021-2027

Objectif stratégique	Montant annuel moyen (M€)
1.1-Développer les capacités de recherche et d'innovation, ainsi que l'utilisation des technologies de pointe	198,5
1.2-Tirer parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises, des organismes de recherche et des pouvoirs publics	68,4
1.3-Renforcer la croissance durable et la compétitivité des PME et la création d'emplois dans les PME, y compris par des investissements productifs	222,3
1.4-Développer des compétences en ce qui concerne la spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'esprit d'entreprise	7,6
1.5-Renforcer la connectivité numérique	24,5
2.1-Favoriser les mesures en matière d'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre	118,9
2.2-Promouvoir les énergies renouvelables conformément à la directive (UE) 2018/2001 sur les sources d'énergies renouvelables, y compris les critères de durabilité qui y sont énoncés	64,5
2.3-Développer des systèmes, réseaux et équipements de stockage énergétiques intelligents en dehors du réseau transeuropéen d'énergie (RTE-E)	5,5
2.4-Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes	71,5
2.5-Favoriser l'accès à l'eau et à une gestion durable de l'eau	56,2
2.6-Favoriser la transition vers une économie circulaire et efficace dans l'utilisation des ressources	45,6
2.7-Améliorer la protection et la préservation de la nature et de la biodiversité et renforcer les infrastructures vertes, en particulier en milieu urbain, et réduire toutes les formes de pollution	52,2
2.8-Favoriser une mobilité urbaine multimodale durable, dans le cadre de la transition vers une économie à zéro émission nette de carbone	86,6
3.1-Développer un RTE-T intelligent, sûr, durable et intermodal et résilient face aux facteurs climatiques	-
3.2-Mettre en place et développer une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente face aux facteurs climatiques au niveau national, régional et local, y compris en améliorant l'accès au RTE-T et la mobilité transfrontalière	37,5
4.1-Améliorer l'efficacité et le caractère inclusif des marchés du travail ainsi que l'accès à un emploi de qualité grâce au développement des infrastructures en matière sociale et à la promotion de l'économie sociale	-
4.2-Améliorer l'égalité d'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie grâce au développement d'infrastructures accessibles, notamment en favorisant la résilience dans le domaine de l'enseignement et de la formation à distance et en ligne	33,0
4.3-Favoriser l'intégration socioéconomique des communautés marginalisées, des ménages à faible revenu et des groupes défavorisés, y compris les personnes ayant des besoins particuliers, au moyen de mesures intégrées, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux	5,1
4.4-Favoriser l'intégration socioéconomique des ressortissants de pays tiers, y compris les migrants, au moyen de mesures intégrées, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux	-
4.5-Garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins de santé primaires, et promouvoir le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge familiale ou de proximité	18,2

Objectif stratégique	Montant annuel moyen (M€)
4.6-Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale	25,6
5.1 -Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité dans les zones urbaines	87,9
5.2-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité ailleurs que dans les zones urbaines	66,3
Total	1 295,8

Source : Mission, à partir de données transmises par l'ANCT.

2.2. La mission a relevé 20,6 Md€ de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques de logement et d'aménagement du territoire, dont elle a évalué le caractère dommageable pour la biodiversité

Afin de recenser les soutiens publics à l'artificialisation, la mission a procédé à l'examen des programmes budgétaires relatifs à trois volets d'activité :

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

Les programmes regroupant des dépenses couvrant plusieurs des volets précédents ont été examinés au sein d'un seul volet, pour plus de lisibilité.

Les programmes dont l'ensemble des dépenses n'ont pas d'impact sur la biodiversité au sens de la méthodologie retenue par la mission (cf. annexe I) n'ont pas été détaillés.

2.2.1. La mission a recensé 1,9 Md€ de dépenses budgétaires liées aux politiques de l'habitat et du logement

Pour recenser les dépenses budgétaires liées au soutien à l'accès au logement susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols, la mission a examiné les dépenses inscrites au projet de loi de finances pour l'année 2024 (PLF 2024) dans le cadre des programmes suivants :

- ◆ programme 135 « *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* » ;
- ◆ programme 145 « *Épargne* ».

Les dépenses réalisées dans le cadre du programme 147 « *Politique de la ville* », parce qu'elles financent des actions de construction, revitalisation et rénovation sur des sols déjà artificialisés⁶⁷, n'ont pas été détaillées ci-dessous.

La mission recense au total 1,9 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes susmentionnés, en lien avec l'accès au logement et la construction (cf. tableau 3).

Le programme 135 regroupe 1,8 Md€ crédits relatifs au logement, à la construction, à l'urbanisme et à l'aménagement. Il se décompose en six actions :

- ◆ l'action 01 « *Construction locative et amélioration du parc* », pour 318,9 M€ de crédits, dont :
 - 284,1 M€ de crédits alimentés via le fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre (FNAP), dont l'objet principal est de financer les aides à la pierre en métropole, dont des activités de construction ;
 - 7,0 M€ de crédits destinés à compenser l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour tous les logements sociaux agréés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 30 juin 2026⁶⁸ ;
- ◆ l'action 02 « *Soutien à l'accession à la propriété* », pour 4,2 M€ de crédits destinés au financement des commissions de gestion versés à la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) ;

⁶⁷ Pour un montant total de 615,7 M€ inscrit au PLF 2024.

⁶⁸ Article 177 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Annexe VI

- ◆ l'action 03 « *Lutte contre l'habitat indigne* », pour 15,5 M€ de crédits, couvrant les dépenses effectuées dans le cadre des activités de police de l'habitat à la charge de l'État (principalement la préparation et l'exécution des arrêtés de traitement de l'insalubrité) ;
- ◆ l'action 04 « *règlementation, politique technique et qualité de la construction* », qui regroupe 1 179,5 M€ de crédits relatifs à la politique de la qualité de la construction, au respect de la réglementation et à la rénovation thermique des logements privés, dont 1 124,7 M€ de subventions à l'ANAH pour la rénovation thermique des logements privés, l'adaptation des logements au vieillissement et les besoins en fonctionnement et investissement de l'organisme et 6,4 M€ de financement de la politique de la construction ;
- ◆ l'action 05 « *Innovation, territorialisation et services numériques* » regroupe 39 M€ de crédits relatifs au fonctionnement des politiques d'aménagement, de l'urbanisme et du logement ;
- ◆ l'action 07 « *Urbanisme et aménagement* » regroupe 259,7 M€ de crédits relatifs à l'aménagement du territoire, dont :
 - 184,4 M€ de compensation des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF) et leurs équivalents dans certains territoires ultramarins ;
 - 64,3 M€ de crédits relatifs aux opérations d'aménagement de l'État, à savoir des opérations d'intérêt national (OIN) conduites par des établissements publics d'aménagement, ou des actions d'aménagements menées par des collectivités territoriales soutenues par l'État ;
 - 17,0 M€ de crédits relatifs à l'aménagement urbain dans le cadre des actions « *villes et territoires durables* ».

Le programme 145 « *Épargne* » regroupe 71,1 M€ de crédits relatifs au soutien à la mobilisation de l'épargne pour le financement de l'économie, dont 69,9 M€ relatifs au versement des primes d'épargne logement.

Tableau 3 : Dépenses budgétaires en soutien de l'immobilier et de la construction immobilière

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
Programme 135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	1 822,8
Action 01 - Construction locative et amélioration du parc	318,9
Développement et amélioration du parc locatif social (fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre)	284,1
Rénovation des cités minières du Nord et du Pas-de-Calais	19,8
Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE)	5,0
Accueil des gens du voyage	3,0
Compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit du LLS	7,0
Action 02 - Soutien à l'accèsion à la propriété	4,2
Frais de gestion des dispositifs d'accèsion sociale à la propriété	4,2
Action 03 - Lutte contre l'habitat indigne	15,5
Action 04 - Règlementsation, politique technique et qualité de la construction	1 179,5
Contentieux de l'habitat	41,0
Contentieux de l'urbanisme	3,8
Qualité de la construction	6,4
Subvention à l'Anah	1 124,7
Observatoire des loyers	3,6
Action 05 - Innovation, territorialisation et services numériques	39,0
Action 07 : Urbanisme et aménagement	265,7
Villes et territoires durables	17,0
Politique d'aménagement de l'État	64,3
Compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF), les établissements publics fonciers et d'aménagement et les agences des cinquante pas géométriques	184,4
Programme 145 - Épargne	71,1
Action 01 - Épargne logement	70,8
Frais de gestion	0,9
Versement de primes d'épargne logement	69,9
Action 02 - Instruments de financement du logement	0,3
Frais de gestion et de contrôle dus au titre des prêts conventionnés	0,3
Total	1 893,9

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

2.2.2. Les crédits de paiement liés aux opérations d'acquisition et de construction de l'immobilier de l'État et de ses opérateurs représentent 2,1 Md€

L'État et ses établissements occupent un patrimoine immobilier de 95 millions de m² de surface bâtie et 40 000 km² de terrains non bâtis⁶⁹. Ils constituent à ce titre des acteurs économiques dont la gestion immobilière peut avoir un impact sur l'artificialisation des sols, notamment au titre :

- ♦ des activités de construction de bâtiments pour l'exécution des missions de services publics, notamment si celles-ci interviennent sur des terrains non artificialisés ;
- ♦ des activités de cession immobilière, notamment lorsqu'il s'agit de cession de terrains non bâtis à des fins de construction.

Les décaissements relatifs aux immobilisations immobilières de l'État sont en augmentation (+50 % entre 2018 et 2023), représentant 3 462 M€ pour l'année 2023. Ces opérations financent les projets immobiliers structurants, les acquisitions, les constructions et les dépenses d'entretien lourd.

Par ailleurs, **les crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour l'année 2024 (LFI 2024) relatifs aux actions d'acquisitions et de constructions de l'État propriétaire représentent un montant de 1 719,4 M€, tandis que les crédits de paiement relatifs aux subventions pour charge d'investissement des opérateurs dans le cadre de leur gestion immobilière (acquisition et construction) représentent 364,8 M€, soit un total de 2 084,2 M€⁷⁰.**

Les cessions immobilières du Domaine sont examinées en 2.3.4.

2.2.3. La mission recense 10,2 Md€ de crédits de dépenses budgétaires dans le cadre des politiques d'entretien, de modernisation et de construction des infrastructures, hors infrastructures énergétiques

Pour recenser les dépenses budgétaires liées au soutien à la construction et l'entretien d'infrastructures, susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols, la mission a examiné les dépenses inscrites au PLF 2024 dans le cadre des programmes suivants :

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

Les crédits liés à l'entretien et l'installation des infrastructures énergétiques sont étudiées au sein de l'annexe VII.

La mission a recensé 10,2 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes de soutien à la construction et l'entretien d'infrastructures (cf. tableau 4).

⁶⁹ Données au 31 décembre 2023.

⁷⁰ Annexe au projet de loi de finances pour 2025 - Document de politique transversale « *Politique immobilière de l'État* ».

Annexe VI

Le programme 203 regroupe 8,4 Md€ de crédits budgétaires relatifs à la politique nationale des transports et à la mobilité, ventilés en onze actions :

- ◆ l'action 01 « *Routes – développement* » regroupe 910,0 M€ de crédits relatifs aux opérations de développement des infrastructures routières, financés par voie de fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et les collectivités territoriales qui cofinancent certaines opérations, notamment par le biais des contrats de plan État-région (CPER) ;
- ◆ l'action 04 « *Routes – entretien* » regroupe 1,0 Md€ de crédits relatifs à l'entretien du réseau routier ;
- ◆ l'action 41 « *Ferroviaire* » regroupe 4,5 Md€ de crédits relatifs au maintien et au développement du transport ferroviaire, dont :
 - 2,94 Md€ de concours à SNCF-Réseau pour la gestion de l'infrastructure ferroviaire ;
 - 1,10 Md€ de crédits relatifs à la régénération ferroviaire ;
 - 398 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF pour les dépenses d'infrastructures ferroviaires, dont 254 M€ au titre du financement de la part État dans les CPER, qui peut conduire à la construction de nouvelles infrastructures ;
- ◆ l'action 42 « *Voies navigables* » regroupe 265,3 M€ de crédits relatifs au transport fluvial, dont 253,3 M€ de subvention pour charge de service public versée à l'établissement public Voies navigables de France (VNF) ;
- ◆ l'action 43 « *Ports* » regroupe 170,9 M€ de crédits relatifs aux infrastructures portuaires, dont :
 - 92,5 M€ pour l'entretien des accès et des ouvrages d'accès aux grands ports maritimes ;
 - 78,4 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF au titre du financement de la part État dans les CPER, de la participation de l'État aux opérations portuaires non contractualisées dans des contrats de plan, de projet ou de convergence et relevant de l'État ou de ses établissements publics ;
- ◆ l'action 44 « *Transports collectifs* » regroupe 1,0 Md€ de crédits relatifs au développement et à l'amélioration de la performance des réseaux de transports collectifs, dont :
 - 528,5 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF, pour le financement de la part État dans les projets de transports collectifs inscrits aux CPER ;
 - 337,8 M€ de financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire ;
 - 147,4 M€ de crédits pour le Plan vélo, financés par voie de fonds de concours versés par le fonds mobilités actives ;
- ◆ l'action 45 « *Transports combinés* » regroupe 243,4 M€ de crédits relatifs au développement du fret ferroviaire, dont :
 - 132,0 M€ d'aides à l'exploitation des services de transport combiné, dont 27,0 M€ d'aide accordée aux opérateurs par unité de transport intermodal transbordée sur le territoire national de la route vers le mode ferroviaire, fluvial et maritime courte distance ;
 - 107,4 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF, pour le financement des travaux d'investissements nécessaires au développement du fret ;

Annexe VI

- ◆ l'action 47 « *Fonctions support* » qui regroupe 59,3 M€ de crédits couvrant les dépenses transversales au programme 203 ;
- ◆ l'action 50 « *Transport routier* » qui regroupe 167,3 M€ de crédits relatifs aux actions de l'État en matière de transport routier, dont 160 M€ d'aides au départ à la retraite ;
- ◆ l'action 51 « *Sécurité ferroviaire* » regroupe 45,0 M€ de crédits financés par voie de fonds de concours versés par l'AFITF pour le financement d'actions de sécurisation des passages à niveau et des tunnels sur le réseau ferré national
- ◆ l'action 51 « *Transport aérien* » regroupe 46,7 M€ de crédits dont 24,7 M€ pour financer certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire et 21,6 M€ pour le financement des infrastructures aéroportuaires.

La mission recense 464,5 M€ de dépenses budgétaires au sein du programme 343 pour le financement du Plan France très haut débit, dont 418,0 M€ de crédits pour le financement des réseaux d'initiative publique.

La mission recense 133,7 M€ de dépenses budgétaires au sein du programme 350, destiné à porter l'ensemble des financements des jeux olympiques et paralympiques 2024 (JOP) provenant de l'État, dont 103,5 M€ de crédits destinés à la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO), qui finance la construction, la rénovation et la reconfiguration des équipements des JOP.

La mission recense 1,2 Md€ de dépenses budgétaires au sein du programme 362, destinés à financer les actions de transition de l'économie dans le cadre du plan de relance, regroupant :

- ◆ 682,6 M€ de crédits en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments ;
- ◆ 29,3 M€ de crédits en faveur de la biodiversité et de la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- ◆ 42,4 M€ de crédits pour la transition agricole, notamment dans les filières animales et l'investissement forestier ;
- ◆ 27,8 M€ pour le verdissement des grands ports maritimes et de la flotte de l'État ;
- ◆ 246,7 M€ de crédits pour financer des solutions de mobilités dites « *vertes* » ;
- ◆ 67,2 M€ pour soutenir la transition énergétique via le soutien aux innovations en matière d'hydrogène renouvelable, le soutien à la compétitivité des entreprises de la filière nucléaire et le développement de solutions pour la gestion des déchets radioactifs ;
- ◆ 65,5 M€ de dotation régionale d'investissement pour financer la rénovation énergétique des bâtiments des régions.

Tableau 4 : Dépenses budgétaires des programmes d'infrastructure

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
Programme 203 - Infrastructures et services de transports	8 439,9
Action 01 - Routes - Développement	910,0
dont AFITF	610,0
dont collectivités via CPER et CCT	300,0
Action 04 - Routes - Entretien	1 030,9
Action 41 - Ferroviaire	4 459,2
Concours à SNCF-Réseau pour la gestion de l'infrastructure	2 940,0
Services ferroviaires	24,2
Infrastructures ferroviaires via fonds de concours AFITF (part État dans les CPER)	254,0
Infrastructures ferroviaires - via fonds de concours AFITF (lutte contre le bruit ferroviaire, accessibilité des gares, réseau capillaire Fret)	144,0
Régénération ferroviaire	1 097,0
Action 42 - Voies navigables	265,3
Subvention à Voies navigables de France (VNF)	253,3
Soutien et contrôle du transport maritime ou fluvial	1,9
Entretien et développement des infrastructures fluviales via AFITF	1,6
Développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône (CPIER Rhône-Saône)	8,5
Action 43 - Ports	170,9
Subventions aux grands ports maritimes	92,5
Modernisation et développement des infrastructures fluviales et portuaires, via AFITF	78,4
Action 44 - Transports collectifs	1 041,9
Infrastructures de transports collectifs via AFITF	528,5
Politique des déplacements	2,2
Tarifs sociaux ferroviaires	26,0
Plan vélo	147,4
Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire	337,8
Action 45 - Transports combinés	243,4
Infrastructures de transport combiné, via AFITF	107,4
Aides à l'exploitation des services de transport combiné et de wagons isolés	132,0
Autoroute ferroviaire alpine	4,0
Action 47 - Fonctions support	59,3
Action 50 - Transport routier	167,3
Action 51 - Sécurité ferroviaire (via AFITF)	45,0

Programme / action / sous-action		Montant (PLF 2024, M€)
Action 52 - Transport aérien		46,8
Soutenir le développement des infrastructures aéroportuaires		21,6
Financement de certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire		24,7
Fonds de compensation Nantes Atlantique		0,5
Programme 343 - Plan France Très haut débit		464,5
Action 01 - Réseaux d'initiative publique		418,0
Action 02 - Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit		4,6
Action 03 - Inclusion numérique		41,8
Programme 350 - Jeux olympiques et paralympiques 2024		133,7
Action 01 - Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques		103,5
Action 02 - Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques		30,0
Action 05 - Autres dépenses liées aux jeux olympiques et paralympiques		0,2
Programme 362 - Écologie		1 161,7
Action 01 - Rénovation énergétique		682,6
Action 02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation		29,3
Action 05 - Transition agricole		42,4
Action 06 - Mer		27,8
Verdissement des ports et de la flotte		27,8
Action 07 - Infrastructures et mobilités vertes		246,7
Action 08 - Énergie et technologies vertes		67,2
Action 09 - Dotation régionale de l'investissement		65,5
Total		10 199,6

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

2.2.4. La mission a recensé 6,5 Md€ de dépenses budgétaires liés aux interventions territoriales de l'État et au soutien à l'investissement des collectivités territoriales

Pour recenser les dépenses budgétaires liées au soutien aux interventions territoriales de l'État en matière d'aménagement du territoire, susceptibles d'avoir un impact sur l'artificialisation des sols, la mission a examiné les dépenses inscrites au PLF 2024 dans le cadre des programmes suivants :

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

Les crédits budgétaires du programme 138 « *Emploi outre-mer* » n'ont pas été inclus dans le descriptif ci-dessous. Toutefois les dépenses fiscales rattachées à ce programme ont bien été examinées par la mission (cf. 2.3.3).

La mission a recensé et noté l'impact sur la biodiversité de 6,5 Md€ de dépenses budgétaires au sein des programmes relatifs aux interventions de l'État et des collectivités pour l'aménagement du territoire (cf. tableau 4).

Le programme 112 regroupe 338,5 M€ de dépenses budgétaires relatives aux mesures mises en place par l'État pour la politique d'aménagement du territoire, dont :

- ◆ 241,2 M€ au sein du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, qui permet à l'État de financer en investissement et en fonctionnement les actions de mises en œuvre de politique d'aménagement du territoire, qu'elles soient contractualisées avec les collectivités territoriales (section locale) ou non (section globale) ;
- ◆ 90,1 M€ de soutiens aux opérateurs, dont 85,3 M€ pour l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ;
- ◆ 7,3 M€ de crédits relatifs aux primes d'aménagement du territoire, aux contrats de ruralité et aux dépenses dans le cadre du Pacte État-métropole.

Le programme 119 regroupe 4,0 Md€ de crédits traduisant l'effort financier de l'État en faveur des collectivités locales. Il se décompose en dotations d'investissement pour accompagner les projets des collectivités, et en dotation de compensation des charges transférées aux collectivités dans le cadre de la décentralisation, ou des pertes de produits fiscaux induites par les réformes des impôts locaux :

- ◆ 1,9 Md€ de soutiens aux communes et à leurs groupements dont 1 797,2 M€ au titre du soutien à leurs projets et 123,3 M€ au titre de la décentralisation ;
- ◆ 154,9 M€ de soutiens aux projets des départements et des régions, 265,5 M€ au titre de la décentralisation auprès des départements et 1,3 Md€ pour la décentralisation auprès des régions ;
- ◆ 265,6 M€ de dotations attribuées aux communes, départements, régions et groupements de collectivités territoriales selon certaines catégories de concours particuliers.

Annexe VI

Le programme 123 regroupe 770,6 M€ de dépenses budgétaires relatives aux actions mises en œuvre par le ministère des outre-mer en faveur des territoires ultramarins, dont :

- ◆ 193,8 M€ de crédits de soutien au logement et à la résorption de l'habitat insalubre, comportant un volet de construction de logements neufs ;
- ◆ 237,4 M€ de soutiens aux projets d'investissements des collectivités d'outre-mer, principalement dans le cadre des contrats de convergence et de transformation (CCT) et du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) ;
- ◆ 73,5 M€ au titre de la continuité territoriale ;
- ◆ 237,9 M€ de dotations aux collectivités permettant de couvrir principalement leurs besoins en matière d'équipement.

Le programme 162 regroupe 33,2 M€ de dépenses budgétaires relatives aux actions régionales ou interrégionales nécessitant une intervention rapide de l'État, dont :

- ◆ 1,9 M€ de crédits relatifs aux actions d'amélioration de la qualité de l'eau en Bretagne, par l'incitation des agriculteurs et des autres acteurs économiques à supprimer les atteintes à l'environnement et à respecter les normes internationales et européennes ;
- ◆ 3,4 M€ au titre des plans d'investissement pour la Corse ;
- ◆ 4,3 M€ au titre du volet territorialisé du plan national d'action chlordécone ;
- ◆ 4,2 M€ au titre du financement du « *plan littoral 21 Méditerranée* » ;
- ◆ 11,5 M€ relatifs au fonds interministériel pour la transformation de la Guyane, dont 2,1 M€ au titre d'un axe « *territoires d'innovation et de rayonnement* » qui couvre une part de dépenses d'investissement pour le développement de sites universitaires ;
- ◆ 0,7 M€ au titre des actions partenariales entre l'État et la région Pays de Loire dans le domaine de la qualité de l'eau ;
- ◆ 2,0 M€ au titre du financement du service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna ;
- ◆ 4,8 M€ au titre du plan Sargasses II.

Le programme 364 regroupe 178,9 M€ de dépenses budgétaires inscrites dans le volet « *cohésion territoriale* » du plan de relance, composé de :

- ◆ 80,9 M€ de crédits en soutien des actions de développement local, dont 35 M€ pour le plan « *Avenir Montagne* », 30,5 M€ pour les annuités des contrats de plan État-régions, 11,4 M€ pour le plan de transformation et d'investissement de la Corse et 4 M€ pour les programmes de l'ANCT ;
- ◆ 48 M€ pour le développement du numérique via l'accélération du Plan France très haut débit ;
- ◆ 45 M€ pour le développement et la modernisation du réseau routier national et le renforcement des ponts ;
- ◆ 5 M€ d'aide au développement d'une offre de tourisme durable.

Le programme 380 regroupe 1,1 Md€ de dépenses budgétaires au titre du fonds vert, au titre de trois axes :

- ◆ 489,5 M€ sur le volet lié à la performance environnementale ;
- ◆ 199,0 M€ sur le volet lié à l'adaptation des territoires au changement climatique ;
- ◆ 436,4 M€ sur le volet lié à l'amélioration du cadre de vie.

Tableau 5 : Crédits de paiement des programmes relatifs aux interventions territoriales de l'État

Programme/action/sous-action		Montant (PLF 2024, M€)
Programme 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire		338,5
Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) section locale		130,8
Action 12- FNADT section générale		110,3
Action 13 - Soutien aux Opérateurs		90,1
Action 14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropole		7,3
Prime d'aménagement du territoire		5,0
Contrats de ruralité		1,7
Pacte État-métropoles		0,6
Programme 119 : Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements		4 015,3
Action 01 - Soutien aux projets des communes et groupement des communes		1 797,2
Dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR)		915,7
Dotation politique de la ville (DPV)		127,8
Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)		549,4
Dotation forfaitaire titres sécurisés		100,0
Dotation "régisseurs de police municipale" (IRPM)		0,3
Dotation communale d'insularité		4,0
Dotation aménités rurales		100,0
Plan Marseille en grand		32,7
Action 02 - Dotation générale de décentralisation des communes		123,3
Action 03 - Soutien aux projets des départements et des régions		154,9
Action 04 - Dotation générale de décentralisation des départements		265,5
Action 05 - Dotation générale de décentralisation des régions		1 298,0
Action 06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers		265,6
Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)		87,9
Concours particulier en faveur des ports maritimes		53,5
Concours particulier en faveur des aérodrômes		4,4
Concours particulier pour les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales		88,4
Concours particulier relatif au domaine public fluvial		2,9
Dotation de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TPFB)		19,2

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
<i>Dotation de compensation de la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCI à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations</i>	9,3
Action 09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnel	110,9
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer	770,6
Action 01 - Logement	193,8
Action 02 - Aménagement du territoire	160,2
Opérations contractualisées	132,0
Programme national d'assistance technique inter-fonds Europ'Act	0,1
Fonds mahorais de développement économique, social et culturel (FMDESC)	1,3
Plan séisme Antilles	2,0
Abris anticycloniques en Polynésie française	0,4
Actions dans le domaine de l'environnement	3,4
Tourisme en outre-mer	0,4
Actions en faveur du développement économique	1,6
... subvention à l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (ADRAF)	1,0
... Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR)	0,6
Recherche, études et évaluation	1,0
Intervention dans le domaine de l'agriculture et de la pêche	6,0
Convention de fonctionnement du Contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie	12,0
Action 03 - Continuité territoriale	73,5
Fonds de continuité territoriale	62,1
Desserte maritime et aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon	6,5
Desserte aérienne de Wallis-et-Futuna	2,9
Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS) et dispositifs connexes	2,0
Action 06 - Collectivités territoriales	237,9
Dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane	15,0
Dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane	42,2
Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (DSCEES)	19,9
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC)	11,8
Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française	7,6
Subvention exceptionnelle accordée à un syndicat mixte	20,0
Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - dotation territoriale d'investissement des communes	9,1
Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires	45,2

Programme/action/sous-action	Montant (PLF 2024, M€)
<i>Dotations spécifiques</i>	56,5
<i>Autres dotations</i>	10,6
Action 07 - Insertion économique et coopération régionales	1,0
Action 08 - Fonds exceptionnel d'investissement	77,3
Action 09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	33,0
Programme 162 - Interventions territoriales de l'État	33,2
Action 02 - Eau-Agriculture en Bretagne	1,9
Action 04 - Plans d'investissement pour la Corse	3,8
Action 08 - Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	4,2
Action 09 - Plan littoral 21	4,2
Action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	11,5
Action 11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	0,7
Action 12 - Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna	2,0
Action 13 - Plan Sargasses II	4,8
Programme 364 - Cohésion	178,9
Action 07 - Cohésion territoriale	178,9
<i>Soutien aux actions de développement local</i>	80,9
<i>Développement du numérique sur l'ensemble du territoire</i>	48,0
<i>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts</i>	45,0
<i>Aide au développement d'une offre de tourisme durable</i>	5,0
Programme 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires	1 122,0
Action 01 - Performance environnementale	489,5
Action 02 - Adaptation des territoires au changement climatique	199,0
Action 03 - Amélioration du cadre de vie	433,4
Total	6 458,5

Source : Mission, à partir des projets annuels de performance du PLF 2024.

2.3. La mission recense 12,8 Md€ de dépenses fiscales de l'État au service de la politique de l'habitat et de l'aménagement du territoire, que complètent des exonérations et abattements de fiscalité non chiffrés

2.3.1. Les dépenses fiscales de soutien au logement représentent 10,2 Md€, principalement via des dispositifs d'aides à l'accès au logement, à la rénovation ou à l'épargne

La mission a recensé 10 205,0 M€ de dépenses fiscales liés aux politiques publiques de l'immobilier et de l'urbanisme (programme 135) ou au soutien à l'épargne, facilitant l'acquisition d'un logement (programme 145).

Au sein du programme 135, la mission a relevé 49 dépenses fiscales, dont 34 font l'objet d'une évaluation chiffrée, pour un montant total de 7,6 Md€. Parmi elles, 10 ont un montant supérieur à 100 M€ :

- ◆ cinq dépenses fiscales liées aux taux réduits de TVA liées à certaines opérations :
 - le taux réduit de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans, pour un montant de 975,0 M€ ;
 - le taux réduit de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétique soumis au taux de 5,5 % portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans, pour un montant de 2 170,0 M€ ;
 - le taux réduit de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain, pour un montant de 495,0 M€ ;
 - le taux réduit de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %, pour un montant de 460,0 M€ ;
 - le taux réduit de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité, pour un montant de 160,0 M€ ;
- ◆ trois dépenses fiscales liées à des réductions ou exonérations d'impôts sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés :
 - les réductions d'impôts sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, au titre des dispositifs Duflot et Pinel⁷¹, auxquelles sont éligibles les logements neufs, pour un montant de 1 529,0 M€ ;

⁷¹ Article 199 novovicies du Code général des impôts (CGI).

Annexe VI

- les réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire au titre du dispositif dit « *Scellier intermédiaire* », pour un montant de 200,0 M€ ;
- l'exonération d'impôt sur les sociétés des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC), pour un montant de 400 M€.
- ◆ deux dépenses fiscales liées aux dispositifs de prêt à taux zéro (PTZ) :
 - les crédits d'impôt "*Prêt à taux zéro*" et "*Prêt à taux zéro renforcé PTZ+*", pour un montant de 593,0 M€ ;
 - le crédit d'impôt « *Éco prêt à taux zéro* », pour un montant de 102,0 M€.

Au sein du programme 145, la mission a relevé neuf dépenses fiscales facilitant l'acquisition immobilière, dont huit font l'objet d'une évaluation chiffrée, pour un montant total de 2,7 Md€. Parmi elles, six ont un montant supérieur à 100 M€ :

- ◆ cinq sont en lien avec des exonérations d'impôts pour certains produits d'épargne :
 - intérêts des livrets A, pour 950,0 M€ ;
 - intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement, pour 426,0 M€ ;
 - intérêts des livrets de développement durable, pour 384,0 M€ ;
 - intérêts des livrets d'épargne populaire, pour 145,0 M€ ;
 - produits des plans d'épargne populaire, pour 101,0 M€.
- ◆ l'exonération d'impôt sur les sociétés des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV), pour un montant de 600,0 M€.

Tableau 6 : Dépenses fiscales du PLF 2024 soutenant l'accès à l'immobilier, hors dépenses spécifiques à l'outre-mer

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	110261	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	1 529,0
Exonération des intérêts des livrets A	140102	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	950,0
Exonération des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPICAV)	300210	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	600,0
Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	210313	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	593,0
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	140101	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	426,0
Exonération des organismes d'HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	300102	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	400,0
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	140104	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	384,0
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) : Dispositif SCCELLIER intermédiaire	110252	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	200,0
Exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire	140105	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	145,0
Crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro"	210321	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	102,0
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	140123	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	101,0
Exonération des intérêts des livrets bleus	140103	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	80,0
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) : Dispositif SCCELLIER	110251	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	65,0

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	110236	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	53,0
Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif BORLOO ancien	130215	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	42,0
Exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement sous condition de emploi par le cédant d'une fraction du prix de cession à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale	150120	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	40,0
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (dispositif Censi-Bouvard)	110250	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	40,0
Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif COSSE	130218	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	22,0
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL	130204	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	20,0
Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BORLOO populaire	130214	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	20,0
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 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	130208	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	18,0
Exonération de la première cession d'un logement en France par des personnes physiques non résidentes de France, ressortissantes d'un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE), dans la limite de 150 000 € de plus-value nette imposable	150114	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	15,0
Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles effectuées jusqu'au 31 décembre 2025, sous conditions, au profit d'organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l'engagement de réaliser des logements sociaux et/ou intermédiaires.	150118	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	15,0
Exonération des unions d'économie sociale	300110	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	11,0
Exonération des intérêts des livrets jeune	140106	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	145	11,0
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	130211	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	6,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH (dispositif Loc'Avantages)	110269	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	5,0

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie)	110265	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	5,0
Imputation sur le revenu global des déficits commerciaux supportés par les loueurs en meublé qui réalisent un montant de recettes annuelles excédant 23 000 € et le montant de leurs autres revenus d'activité	180309	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	4,0
Déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nus-propriétaires de logements dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleur social (opérations "d'usufruit locatif social")	130217	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	2,0
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 : Dispositif BESSON neuf	130209	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	1,0
Déduction des travaux de grosses réparations supportés par les nus-propriétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation	100114	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	1,0
Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales ou de certains établissements publics et sociétés en vue de leur cession par ceux-ci à des organismes en charge du logement social, réalisées jusqu'au 31 décembre 2025	150119	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	ε
Abattement exceptionnel de 60 %, 75 % ou 85 % applicable, sous conditions, aux plus-values de cessions réalisées jusqu'au 31 décembre 2027, de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la construction, la démolition-reconstruction ou la réhabilitation, en vue de la création de logements	150210	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Déduction des dépenses de réparations et d'amélioration	130201	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Déduction des versements à fonds perdus effectués en faveur de certains organismes de construction	230101	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Doublement du plafond du déficit foncier imputable sur le revenu global pour les propriétaires bailleurs réalisant des travaux de rénovation énergétique	130304	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Exonération accordée sous certaines conditions, aux personnes louant ou sous-louant en meublé, une partie de leur habitation principale jusqu'au 31 décembre 2026	180102	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Exonération d'impôt sur le revenu au titre des revenus fonciers pour les associés personnes physiques des SCI d'accession progressive à la propriété	130101	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par les particuliers en vue de la réalisation par le cessionnaire de locaux destinés à l'habitation	150406	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Régime micro-BIC - Abattement supplémentaire de 21% pour les activités de locations meublées touristiques classées, lorsque celles-ci sont situées dans des zones ne se caractérisant pas par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements et lorsque le chiffre d'affaires tiré de l'activité de location meublée est inférieur à 15 000 €	180310	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	135	nc
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	730213	Taxe sur la valeur ajoutée	135	2 170,0
Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	730223	Taxe sur la valeur ajoutée	135	975,0
Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accession sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	730216	Taxe sur la valeur ajoutée	135	495,0
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	730210	Taxe sur la valeur ajoutée	135	460,0
Taux de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	730222	Taxe sur la valeur ajoutée	135	160,0
Application du droit d'enregistrement de 0,1 % pour les actes constatant les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, d'organismes d'HLM ou de certaines sociétés foncières solidaires	530207	Droits d'enregistrement et de timbre	135	6,0
Exonération du droit de 2,50% sur les actes de partage des copropriétés	550102	Droits d'enregistrement et de timbre	135	ε

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Application d'un droit fixe de 125 € pour les transferts de biens de toute nature opérés entre organismes HLM, sociétés de crédit immobilier ou leurs unions, sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion dans le secteur du logement social au sens de l'article L. 411-1 du code de la construction et de l'habitation et de l'habitation et organismes bénéficiant de l'agrément maîtrise d'ouvrage (article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation)	530101	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Exonération des acquisitions d'actions de sociétés d'économie mixte et de fonds de commerce par les collectivités locales ou certains établissements publics	530202	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Exonération sous certaines conditions et dans certaines limites des immeubles neufs acquis entre le 1er juin 1993 et le 31 décembre 1994 ou entre le 1er août et le 31 décembre 1995, et des immeubles anciens acquis entre le 1er août 1995 et le 31 décembre 1996	520107	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Gratuité de l'enregistrement applicable à certaines opérations concernant les sociétés transparentes et les sociétés civiles immobilières régies par l'article L. 443-6-2 et suivants du Code de la construction et de l'habitation	570202	Droits d'enregistrement et de timbre	135	nc
Exonération des rachats de parts de fonds communs de placement et de parts de fonds de placement immobilier	550106	Droits d'enregistrement et de timbre	145	nc
Dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	70201	Taxe d'habitation	135	33,0
Total				10 205,0

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024. Note de lecture : « nc » signifie que la dépense n'est pas chiffrée pour le PLF 2024 et « ε » signifie qu'elle est évaluée pour un montant inférieur à 0,5 M€. Les dépenses de valeur nulle n'ont pas été inscrites au tableau.

2.3.2. Les dépenses fiscales liées à la fiscalité de l'aménagement représentent 0,7 Md€ mais plusieurs dispositifs d'exonérations et d'abattement avec un impact potentiel sur l'incitation à la construction ou à la localisation d'entreprise ne font pas l'objet d'un chiffrage dans le cadre de l'exercice budgétaire

Une part significative du financement des collectivités locales (26 % des recettes du bloc communal en 2022) provient de la fiscalité foncière, qui regroupe les taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFNB), et la contribution foncière des entreprises (CFE). La TFPB et la CFE, ainsi que les dispositifs d'exonération ou d'allègement de charges fiscales qui leurs sont liés, constituent ainsi un levier d'action publique avec un impact potentiel sur la construction immobilière, donc l'artificialisation des sols.

La mission a ainsi recensé 713,0 M€ de dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 ayant trait à la TFPB et à la CFE, hors dispositifs spécifiques à la Corse et à l'outre-mer (cf. tableau 7) :

- ◆ huit dépenses fiscales relatives à la cotisation foncière des entreprises, pour un montant total chiffré de 312,0 M€, dont une seule dépasse les 100 M€, à savoir l'exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 5 000 €, représentant 306,0 M€⁷² ;
- ◆ dix dépenses fiscales relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties pour un montant total chiffré de 401,0 M€, dont une n'est pas chiffrée et deux dépassent les 100 M€ :
 - le dégrèvement à raison des travaux d'économie d'énergie, pour les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM), pour un montant de 156,0 M€⁷³ ;
 - l'abattement en faveur des immeubles situés dans les quartiers prioritaires de la ville, pour un montant de 126,0 M€⁷⁴.

Ces dépenses fiscales ne couvrent pas l'entièreté des dispositifs d'allègements de charges foncières mis en place par la puissance publique. Des exonérations et des abattements complémentaires sont prévus par des mesures législatives, sans faire l'objet d'évaluation chiffrée dans le cadre de l'exercice budgétaire (cf. encadré 4).

⁷² Définie à l'article 1647 D du CGI.

⁷³ Défini à l'article Article 1391 E du CGI.

⁷⁴ Défini à l'article Article 1388 bis du CGI.

Encadré 4 : Exonérations et abattements des taxes foncières et d'aménagement non chiffrés

Les articles 1382 à 1382 H du CGI prévoient des exonérations permanentes de taxe foncière sur les propriétés bâties. À titre d'exemple, sont ainsi exonérés :

- les propriétés appartenant aux grands ports maritimes et fluvio-maritimes ;
- les bâtiments affectés à un usage agricole ;
- les immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque, les installations et bâtiments de toute nature affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation et les mâts des éoliennes ;
- dans certaines conditions, les établissements hospitaliers et les maisons de santé.

Les articles 1383 à 1384 G du CGI prévoient des exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties. À titre d'exemple, sont ainsi exonérées :

- pour une durée de deux ans, et de 40 % à 100 % de la part communale et 100 % du reste de la base imposable, les constructions nouvelles à usage d'habitation ;
- pour une durée de deux ans, et de 40 % de la part communale et 100 % du reste de la base imposable, les constructions nouvelles à usage autre que l'habitation.

Les articles 1449 à 1466 G du CGI prévoient des exonérations et abattements pour la cotisation foncière des entreprises. À titre d'exemple, sont ainsi exonérés :

- les exploitants agricoles et certaines sociétés coopératives ou d'intérêt collectif agricole ;
- les sociétés de pêche artisanale ;
- les personnes qui louent ou sous-louent en meublé tout ou partie de leur habitation personnelle, sauf délibération contraire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale doté d'une fiscalité propre ;
- les organismes HLM ;
- les concessionnaires de mines, les amodiataires et sous-amodiataires de concessions minières, les titulaires de permis d'exploitation de mines et les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustibles.

L'article 1635 quater D du CGI prévoit des exonérations de taxe d'aménagement de plein droit, pour certaines opérations, par exemple :

- les constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique ;
- les constructions de locaux d'habitation et d'hébergement pour le logement locatif social ;
- certains aménagement dans les exploitations et coopératives agricoles.

L'article 235 ter ZG du CGI prévoit des exonérations de taxe d'archéologie préventive de plein droit pour les mêmes bénéficiaires que ceux éligibles aux exemptions de taxe d'aménagement, auquel s'ajoutent les aménagements liés à la pose et à l'exploitation des câbles sous-marins de transport d'information.

Source : Mission.

La mission relève enfin l'existence d'allègements de charges ayant pour objectif de faciliter la localisation d'entreprises dans certaines zones géographiques (cf. encadré 5). Si ces dispositifs n'incitent pas directement à la construction de locaux avec une possible emprise au sol, ils ne sont pas conditionnés au niveau législatif quant à leur impact en termes d'artificialisation.

Encadré 5 : Exemples de dispositifs d'allègement de charge fiscale favorisant la localisation d'activité dans certaines zones géographiques

La mission a relevé à titre d'exemple les dispositifs suivants :

- l'article 44 quindecies du CGI prévoit une exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises créées ou reprises dans les zones de revitalisation rurale, pour un montant de 354,0 M€ inscrit au PLF 2024 ;
- l'article 44 sexies du CGI prévoit l'exonération totale ou partielle des bénéfices réalisés par les entreprises nouvelles qui se créent dans les zones d'aide à finalité régionale, pour un montant de 56,0 M€ inscrit au PLF 2024 ;
- l'article 44 duodecies du CGI prévoit une exonération d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent ou créent une activité dans les bassins d'emploi à redynamiser, pour un montant de 560 M€ inscrit au PLF 2024

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024.

Un travail d'approfondissement des dispositifs d'exonération foncière et de localisation pourrait être réalisé, dans la perspective de la réalisation des objectifs nationaux en matière d'artificialisation.

Tableau 7 : Dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 en lien avec la fiscalité foncière, hors dépenses spécifiques à l'outre-mer

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires	090112	Cotisation foncière des entreprises	134	306,0
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	090110	Cotisation foncière des entreprises	180	5,0
Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2024 dans un QPV	090109	Cotisation foncière des entreprises	147	1,0
Exonération en faveur de certaines opérations réalisées dans les ZRR	090101	Cotisation foncière des entreprises	112	€
Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2006 dans les zones franches urbaines (ZFU) de troisième génération ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014 dans les trois générations de ZFU	090107	Cotisation foncière des entreprises	147	€
Exonération en faveur des établissements créés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD)	090111	Cotisation foncière des entreprises	147	€
Exonération en faveur des établissements créés dans une zone de développement prioritaire (ZDP)	090113	Cotisation foncière des entreprises	112	€
Exonération en faveur des établissements exerçant une activité commerciale dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMIR)	090114	Cotisation foncière des entreprises	112	€
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	050204	Taxe foncière sur les propriétés bâties	174	156,0
Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)	050106	Taxe foncière sur les propriétés bâties	147	126,0
Exonération en faveur des immeubles à caractère social	050102	Taxe foncière sur les propriétés bâties	135	53,0
Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	050201	Taxe foncière sur les propriétés bâties	157	35,0
Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	050101	Taxe foncière sur les propriétés bâties	157	31,0
Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées	050202	Taxe foncière sur les propriétés bâties	157	nc
Exonération des immeubles situés dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) et rattachés à un établissement implanté dans un QPV pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	050110	Taxe foncière sur les propriétés bâties	147	€

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Exonération des immeubles situés dans un bassin urbain à dynamiser (BUD) et rattachés à un établissement implanté dans un BUD pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	050111	Taxe foncière sur les propriétés bâties	174	ε
Exonération des immeubles situés dans une zone de revitalisation des commerces en milieu rural (ZoRCoMiR) et rattachés à un établissement implanté dans une ZoRCoMiR pouvant bénéficier de l'exonération de cotisation foncière des entreprises	50113	Taxe foncière sur les propriétés bâties	112	ε
Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	050203	Taxe foncière sur les propriétés bâties	181	ε
Total	-	-	-	713,0

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024. Note de lecture : « nc » signifie que la dépense n'est pas chiffrée pour le PLF 2024 et « ε » signifie qu'elle est évaluée pour un montant inférieur à 0,5 M€. Les dépenses de valeur nulle n'ont pas été inscrites au tableau.

2.3.3. Les dépenses fiscales spécifiques à la Corse et l'outre-mer avec un impact potentiel sur l'aménagement du territoire et la construction de logements représentent 1,9 Md€

La mission a recensé 1 886,0 M€ de dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 relatives à l'action de l'État en Corse et en outre-mer, susceptible de favoriser des activités de construction et d'aménagement du territoire (cf. tableau 8) :

- ◆ deux dépenses fiscales portant sur des exonérations ou des abattements de la CFE et une dépense fiscale portant sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, pour un montant total de 34,0 M€ ;
- ◆ douze dépenses fiscales portant exonérations d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, pour un montant total de 1 606,0 M€, dont quatre pour un montant évalué supérieur à 100 M€ :
 - la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer⁷⁵ pour un montant de 831,0 M€, dont sont toutefois exclues les activités immobilières à l'exception de l'exploitation de meublés touristiques ou de chambres d'hôtes dans certaines conditions ;
 - le crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer⁷⁶, pour un montant de 323,0 M€, qui peut couvrir des opérations d'investissements telles que l'acquisition de véhicules de tourisme, de navires de croisière ou de navires de pêche, de friches hôtelières et industrielles, et d'investissements dans le secteur du logement ;
 - le crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer⁷⁷, pour un montant de 182,0 M€, pour l'acquisition ou la construction de logements neufs, sans condition relative à l'artificialisation des sols due à ces constructions ;
 - l'abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer⁷⁸, pour un montant de 110,0 M€ ;
- ◆ deux dépenses fiscales portant sur des abattements de taxe foncière sur les propriétés bâties pour des immeubles situés en outre-mer, pour un montant total de 13,0 M€ ;
- ◆ quatre dépenses fiscales relatives aux droits d'enregistrement et de timbre, dont trois ne font pas l'objet d'une évaluation chiffrée, et la dernière est évaluée à 20,0 M€ ;
- ◆ deux dépenses fiscales liés à des taux particuliers de TVA, pour un montant total de 213,0 M€, dont une dépense fiscale de 198,0 M€ liée aux taux particuliers de TVA applicables en Corse⁷⁹, qui couvre entre autres les opérations de construction immobilière et de livraison d'immeubles,

⁷⁵ Définie à l'article 199 undecies B du CGI.

⁷⁶ Défini aux articles 244 quater W et 199 ter U du CGI.

⁷⁷ Défini à l'article 244 quater X du CGI.

⁷⁸ Défini à l'article 44 quaterdecies du CGI.

⁷⁹ Définis à l'article 297 du CGI.

Tableau 8 : Dépenses fiscales inscrites au PLF 2024 relatives aux dispositifs spécifiques au logement et aux investissements en Corse et outre-mer

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer	090108	Cotisation foncière des entreprises	123	21,0
Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales.	90104	Cotisation foncière des entreprises	112	8,0
Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE	40108	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	123	5,0
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	110224	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	831,0
Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer	210325	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	323,0
Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer	320136	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	182,0
Abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	210322	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	138	110,0
Crédit d'impôt pour investissement en Corse	210305	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	112	84,0
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2029, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	110210	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	26,0
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	110256	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	17,0
Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	320113	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	15,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER intermédiaire outre-mer	110259	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	11,0

Annexe VI

Libellé	Numéro	Catégorie de l'impôt sous-jacent	Programme budgétaire	Montant (M€)
Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	320146	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	6,0
Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer	300303	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	138	1,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER outre-mer	110258	Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	123	ε
Abattement sur la base d'imposition des établissements situés dans les départements d'outre-mer	050109	Taxe foncière sur les propriétés bâties	123	13,0
Abattement en faveur des immeubles antiques des départements d'outre-mer	50107	Taxe foncière sur les propriétés bâties	123	ε
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	520112	Droits d'enregistrement et de timbre	112	20,0
Exonération temporaire de certaines mutations portant sur les immeubles et les droits immobiliers situés à Mayotte réalisées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025	520128	Droits d'enregistrement et de timbre	123	nc
Exonération du droit de partage de 2,5% à hauteur de la valeur des immeubles situés dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, dans les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon pour les partages de succession et les licitations de biens héréditaires établis entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2038	550105	Droits d'enregistrement et de timbre	123	nc
Exonération temporaire de certaines mutations portant sur les immeubles et les droits immobiliers situés à Mayotte réalisées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2025	520128	Droits d'enregistrement et de timbre	123	nc
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	730306	Taxe sur la valeur ajoutée	112	198,0
Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer	710110	Taxe sur la valeur ajoutée	123	15,0
Total	-	-	-	1 886,0

Source : Mission, à partir de l'annexe Voies et moyens au PLF 2024. *Note de lecture* : « nc » signifie que la dépense n'est pas chiffrée pour le PLF 2024 et « ε » signifie qu'elle est évaluée pour un montant inférieur à 0,5 M€. Les dépenses de valeur nulle n'ont pas été inscrites au tableau.

2.3.4. La cession de biens du domaine immobilier de l'État représente un levier à la main de l'État pour limiter les activités d'artificialisation

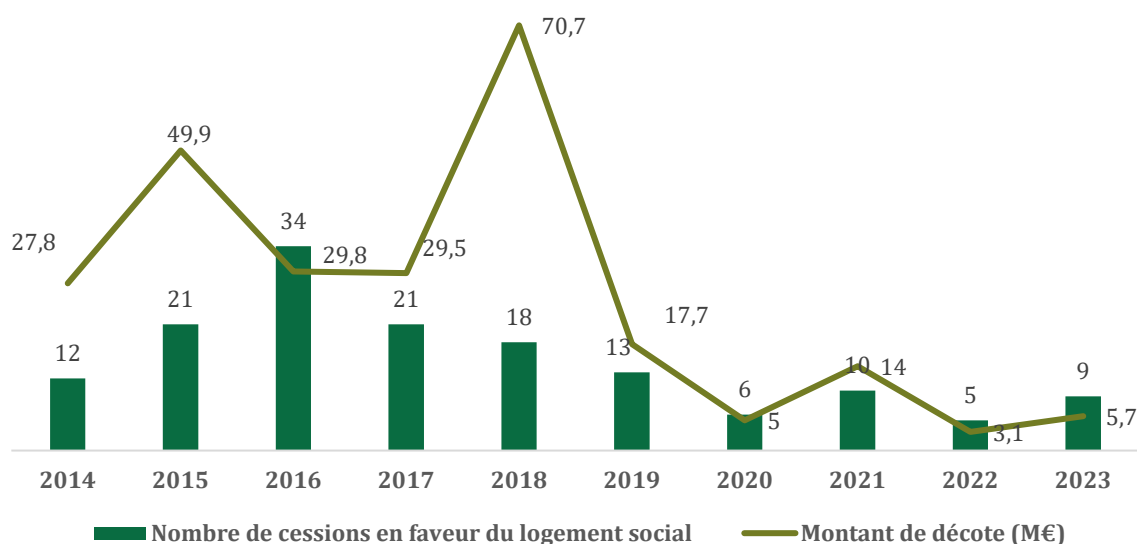
Les cessions des terrains de l'État (surfaces non bâties) ont par ailleurs représenté 53 % des 645 opérations de cession de biens immobiliers de l'État enregistrées en 2023, pour un montant à la vente de 21,1 M€ (soit 8 % du total des produits de cession).

Le foncier public est par ailleurs mobilisé en faveur de la construction de logement via le dispositif de cession à prix décoté, défini à l'article L.3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques : « L'État peut procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale lorsque ces terrains, bâtis ou non, sont destinés à la réalisation de programmes comportant majoritairement des logements dont une partie au moins est réalisée en logement social. » La décote consentie peut en particulier atteindre 100 % de la valeur vénale du terrain pour la part du programme destinée aux logements sociaux.

Le montant des décotes consenties dans ce cadre est fortement variable d'une année sur l'autre (cf. graphique 6). Pour évaluer l'aide publique apportée au secteur de la construction de logement social dans ce cadre, la mission retient la moyenne du montant des décotes consenties sur les cinq dernières années pour lesquelles les données sont disponibles, ce qui représente un montant annuel moyen de 9,1 M€.

Il existe par ailleurs depuis 2009 des dispositions spécifiques applicables aux cessions de terrains militaires à 1 € (soit un taux de décote approximé à 100 %), précisées au sein de plusieurs lois de finances⁸⁰. Le montant annuel des décotes consenties dans le cadre de ces cessions est fortement variable : 14 M€ pour 2020, 11 M€ pour 2021, 2,5 M€ pour 2022 et 1,1 M€ pour 2023. Le montant total cumulé depuis la mise en place du dispositif s'élève à environ 312 M€.

Graphique 6 : Évolution du nombre de cessions décotées de biens de l'État en faveur du logement social et du montant des décotes consenties entre 2014 et 2023



Source : Mission, à partir des données du DPT Politique immobilière – PLF 2025.

⁸⁰ Article 67 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et article 39 de la loi de finances pour 2015.

2.4. Malgré leurs compétences et leur rôle dans la politique de maîtrise de l'artificialisation, les soutiens des collectivités territoriales à l'aménagement du territoire et leur impact réel sont méconnus

La mission a été confrontée à un manque de données permettant d'évaluer les financements mis en place par les collectivités en soutien de l'aménagement du territoire, de la construction de logements et d'infrastructures. Ce constat est partagé sur l'ensemble des secteurs étudiés.

Les différents niveaux de collectivités disposent toutefois de compétences et prérogatives en matière d'aménagements du territoire, dont certaines peuvent, dans leur mise en œuvre, avoir un impact sur la biodiversité et donner lieu à des financements ou des soutiens publics :

- ◆ le financement d'infrastructures et de projets d'aménagement dans le cadre des contrats de plan État-région, des contrats de plan interrégionaux État-région et des contrats de convergence et de transformation ;
- ◆ l'élaboration et la réalisation de projets d'aménagement dans le cadre des SCoT et des PLU.

Les collectivités disposent par ailleurs de marges de manœuvre pour ajuster certaines modalités de détermination de la fiscalité locale, en partie assise sur l'assise foncière et le transfert de propriété de biens immobiliers, qui peut avoir une influence sur les dynamiques d'artificialisation au niveau local, donc sur la biodiversité (cf. encadré 6). L'ampleur des soutiens décidés dans ce cadre et leur impact sur l'artificialisation ne fait pas l'objet d'évaluation chiffrée.

Encadré 6 : Exemples de possibilités de modulation des collectivités concernant la fiscalité locale d'aménagement

Les collectivités locales compétentes peuvent mettre en place des exonérations partielles ou totales de taxe d'aménagement pour d'autres types de bénéficiaires, listés à l'article 1635 quater E du CGI.

Par ailleurs, les articles 1594 E et suivants du CGI prévoient que chaque année, pour la période courant du 1^{er} juin de l'année au 31 mai de l'année suivante, les conseils départementaux fixent le tarif de la taxe de publicité foncière ou des droits d'enregistrement exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers. Ils peuvent à titre facultatif :

- instituer un abattement sur l'assiette de ces droits ;
- réduire le taux de ces droits d'enregistrement jusqu'à 0,70 % pour certaines mutations ;
- voter l'exonération de ces droits pour certains types de cessions.

Sur la période 1^{er} juin 2024-31 mai 2025, 4 départements ont institué un abattement limité pour les immeubles à usage d'habitation et de garage, 1 département a réduit le taux des droits d'enregistrement et 61 départements ont voté des exonérations de ces droits pour certains types de cessions.

Les conseils municipaux qui perçoivent directement la taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement peuvent à titre facultatif réduire le taux de cette taxe communale additionnelle aux droits d'enregistrement jusqu'à 0,50 % pour certaines mutations et voter une exonération de cette taxe communale pour certaines cessions de parts de sociétés civiles immobilières de capitalisation.

Source : Mission, à partir du CGI et de la note « Taux, abattements et exonérations applicables du 1^{er} juin 2024 au 31 mai 2025 », publiée par le bureau GF-3B de la DGFIP le 31 mai 2024.

Par ailleurs, le modèle de financement des collectivités locales par les impôts locaux (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, CFE, CVAE, DMT0...) ou les modalités de détermination des dotations versées par l'État au titre de l'investissement des collectivités locales (dotation d'équipement pour les territoires ruraux⁸¹, dotation de soutien à l'investissement local⁸² et dotation de soutien à l'investissement des départements⁸³ notamment) peut avoir un impact direct sur leur incitation à soutenir ou mener des actions avec un impact en termes d'artificialisation, qui devrait faire l'objet d'un approfondissement dans le cadre d'une étude dédiée.

En particulier, l'absence de conditionnalités portant sur le niveau d'artificialisation au sein du territoire des dotations de l'Etat ne concourt pas à l'incitation des collectivités au respect de leurs objectifs définis dans le cadre de la politique du ZAN.

Sans que cela ne permette de garantir l'absence d'impact ou l'impact positif sur la biodiversité des projets soutenus, la transition écologique est néanmoins l'une des priorités d'affectation des dotations de soutien à l'investissement aux collectivités locales⁸⁴ :

- ◆ des cibles de part de crédits de certaines de ces dotations doivent être attribuées à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert⁸⁵ ;
- ◆ il est demandé aux préfets de hiérarchiser les projets en faveur de ceux conduisant à la rénovation énergétique des bâtiments publics, à accroître la résilience des infrastructures face aux risques naturels, au développement des mobilités durables (dont les pistes cyclables) et à l'adaptation de l'espace urbain dont font partie les projets de renaturation ;
- ◆ depuis la loi de finances pour l'année 2023, le caractère écologique des projets peut être pris en compte pour fixer les taux de subvention pour la DETR et la DSIL.

L'exercice de budgétisation verte des collectivités, dont les premiers résultats sur l'axe biodiversité sont attendues pour l'année 2026, sera essentiel pour déterminer l'impact du soutien des collectivités sur la biodiversité.

⁸¹ DETR.

⁸² DSIL.

⁸³ DSID.

⁸⁴ Circulaire « *Instruction relative aux règles d'emploi de la DETR, de la DSIL, de la DSID, de la DPV et du FNADT* » du 23 février 2024.

⁸⁵ Au moins 30 % pour la DSIL, 25 % pour la DSID, 20 % pour la DETR et 15 % pour le FNADT.

2.5. Les autres soutiens publics avec un impact potentiel en matière d'artificialisation comprennent les dépenses des opérateurs et établissements publics, la politique actionnariale de l'État et son rôle de garant des prêts à l'accession à la propriété

La mission a par ailleurs identifié plusieurs opérateurs ou organismes chargés de mission de service public ayant un impact potentiel sur l'artificialisation, dont les actions pourraient être analysées sous l'angle de l'impact sur la biodiversité.

Pour l'action publique en matière d'infrastructures de transport :

- ♦ l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), établissement public national qui a pour mission de financer, au titre de l'État, les projets d'infrastructures de transport et de mobilités, disposant d'un budget initial pour 2024 de 4,6 Md€ de crédits de paiement dont 0,4 Md€ au titre du plan de relance, financés à titre principal sur taxes affectées⁸⁶ (à hauteur de 3,5 Md€ pour 2024) ;
- ♦ la Société des Grands Projets (SGP), établissement public à caractère industriel et commercial, qui a notamment pour mission d'assurer la réalisation des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public du Grand Paris, financé en partie sur taxes affectées⁸⁷ (à hauteur de 0,9 Md€ pour 2024) ;
- ♦ Voies navigables de France (VNF), établissement public administratif chargé de l'exploitation l'entretien, la maintenance, l'amélioration et l'extension du réseau des voies navigables de l'État et de ses dépendances, financé via une subvention pour charge de service public (253,3 M€ en 2024) et une participation de l'AFITF au financement des dépenses d'investissement ;
- ♦ des établissements publics fonciers, des établissements publics fonciers d'aménagement et des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des « 50 pas géométriques », financés en partie sur taxes affectées⁸⁸ (pour un montant cumulé de 432,8 M€ en 2024).

Pour l'année 2024, seules les dépenses de l'AFITF sont examinées formellement dans le cadre de l'exercice de Budget vert, en incluant au-delà des dépenses budgétaires et de l'abondement aux programmes budgétaires par fonds de concours les dépenses sur ressources propres de l'opérateur⁸⁹. Dans le cadre de son exercice de cotation, la mission s'est restreinte à l'évaluation des fonds de concours de l'AFITF au titre des actions du programme budgétaire 2023 « *Infrastructures et services de transports* ».

⁸⁶ Composées de la fraction affectée du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole, de la taxe sur les exploitants d'infrastructures de transports, de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes et de la taxe de solidarité sur les billets d'avion.

⁸⁷ Composées de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Ile-de-France, de l'imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP, de la taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société des Grand Projets, de la taxe sur les surfaces de stationnement et de la taxe additionnelle régionale de 15% à la taxe de séjour IDF.

⁸⁸ Via les taxes spéciales d'équipement.

⁸⁹ Cf. tableur « *PLF 2024 – Budget Vert – Justification des crédits budgétaires et taxes affectés* » édité par la direction du budget dans le cadre de l'exercice de budget vert.

Pour l'action publique en matière d'aménagement du territoire, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), établissement public administratif, exerce notamment des activités de conseil et de soutien aux collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets territoriaux, de déploiement de programmes d'appui spécifiques aux collectivités, et d'aménagement et la restructuration des espaces d'activité commerciaux et artisanaux. Elle est financée majoritairement par une subvention pour charge de service public (508,7 M€ pour 2024).

Pour l'action en matière d'urbanisme et d'habitat :

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

Au-delà de l'action des opérateurs et établissements publics, d'autres soutiens publics peuvent également concourir à des activités ayant un impact en matière d'artificialisation, qui n'ont pas été examinés en détail par la mission :

- ◆ dans le cadre de sa politique actionnariale, l'État est actionnaire au sein de plusieurs acteurs exerçant des activités non neutres en matière d'artificialisation, avec un impact possible sur la biodiversité (acteurs portuaires et aéroportuaires, sociétés concessionnaires d'autoroutes, acteurs industriels, acteurs financiers...) ;
- ◆ dans le cadre de son rôle de garant, l'encours des prêts garantis par l'État auprès de la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété, qui gère pour le compte de l'État le Fonds de garantie de l'accession sociale est de 58,6 M€ au 31 décembre 2023.

3. Au sein des soutiens publics examinés, la mission a identifié 2,7 Md€ de dépenses à approfondir en priorité *via* leur impact sur l'artificialisation des sols, et 9,5 Md€ de financements dont l'impact sur la biodiversité devraient faire l'objet d'un suivi

3.1. La mission s'est appuyée sur des méthodologies développées dans le cadre du budget vert et par l'ONB pour coter l'impact sur la biodiversité des soutiens publics identifiés

Dans le cadre de la construction de l'indicateur sur les dépenses de l'État défavorables à la biodiversité, le groupe de travail de l'ONB (GT ONB) a procédé à **une cotation des dépenses concourant aux activités d'artificialisation concernant leur impact sur les cinq pressions anthropiques dommageables à la biodiversité (cf. tableau 9), dont s'est inspirée la mission** (cf. annexe I).

Concernant l'évaluation des activités de transport, le GT ONB se fonde sur l'hypothèse d'un report modal effectif pour considérer que le développement des transports ayant des impacts directs moins dommageables sur les pressions que les transports routiers individuels ou aériens sont favorables. Le GT ONB considère par ailleurs que ce report modal peut avoir lieu à quantité de produits et de voyageurs égale pour les transports à l'intérieur du territoire, mais que la substitution pour le transport international ne peut se passer d'actions de relocalisation de la production et de la consommation. Par ailleurs, les infrastructures de transport sont évaluées selon leurs différentes phases de vie, considérant que l'entretien des infrastructures existantes limitent les besoins de construction de nouvelles infrastructures, source potentielle d'artificialisation.

Les dépenses publiques concourant à la construction d'infrastructures ferroviaires, routières, fluviales, maritimes et aéroportuaires sont considérées comme à revoir en priorité. Concernant les dépenses concourant à l'entretien de ces infrastructures, à l'exception des infrastructures maritimes, toutes sont considérées comme favorables à la biodiversité, en ce qu'elles contribuent à diminuer les besoins de nouvelles constructions. Par ailleurs, les dépenses concourant à l'entretien des ports et infrastructures maritimes, qui nécessitent des opérations de dragage entraînant l'abrasion et la destruction d'habitats, sont également considérées comme à revoir en priorité. Les dépenses en soutien du développement du très haut débit sont considérées comme inclassables, devant l'absence de consensus scientifique concernant l'effet du rayonnement électromagnétique anthropique sur les insectes pollinisateurs et d'autres groupes d'espèces. Enfin, le soutien aux infrastructures pour les grands événements sportifs internationaux est considéré comme ayant un impact défavorable au global, de par les effets sur le changement climatique, les pollutions et le changement d'usage des sols.

Concernant l'évaluation des dépenses de soutien à la construction, à l'accès au logement, à l'entretien et à la rénovation des bâtiments, le GT ONB considère comme modèle favorable à la biodiversité l'absence d'aide publique à la réalisation de nouvelles constructions sur des sols non artificialisés. Dans cette perspective, les aides publiques devraient soutenir le recyclage du bâti, la réduction de l'artificialisation (renaturation), la diminution des nouvelles constructions (rénovation et entretien des bâtiments existants), notamment celles qui ne sont pas des logements.

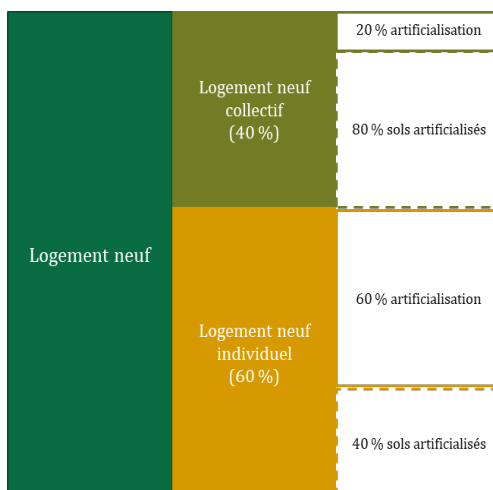
Concernant les aides en soutien de la construction de logements neufs, la mission a retenu la méthode consistant à appliquer une quote-part à la dépense correspondant à la part « *artificialisante* » des opérations sous-jacentes, utilisée dans le cadre de l'exercice du budget vert et également retenue par le GT ONB :

- ◆ les nouvelles constructions sur sols non artificialisés font l'objet d'une cotation défavorable selon les pressions relatives au changement d'usage des sols, à l'émission de pollution et de gaz à effet de serre ;
- ◆ les nouvelles constructions sur sols artificialisés font l'objet d'une cotation globale inclassable, due à un impact inclassable sur les pressions liées au changement d'usage des sols et à l'émission de pollution ;
- ◆ les actions de renouvellement urbain et de rénovation du bâti existant font l'objet d'une cotation globalement favorable, grâce à un impact favorable respectivement selon les pressions relatives au changement d'usage des sols et l'émission de gaz à effet de serre et inclassable relativement à l'émission de pollution.

Pour évaluer la part artificialisante des actions de soutien à l'habitat et au logement, le budget vert et le GT ONB s'appuient sur des conventions tirées d'études attribuées au CGDD et au Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique (cf. graphique 7) : la construction de logement neuf est constituée à 40 % de logements collectifs, dont seuls 20 % conduisent à de l'artificialisation, et à 60 % de logements individuels dont 60 % conduisent à de l'artificialisation. Les conventions suivantes sont également prises :

- ◆ les dépenses fiscales et assimilées en soutien à l'investissement locatif ne concernent que le logement neuf collectif ;
- ◆ les dispositifs de prêt à taux zéro, d'épargne logement et assimilés financent à 80 % le logement neuf et à 20 % le logement ancien – leur part artificialisante est donc de 35 %⁹⁰ ;
- ◆ la part des prêts dédiés aux constructions neuves artificialisantes de certains instruments d'épargne (Livret A, livret bleu, LDDS, livret d'épargne populaire, livret jeune) est de 5 %.

Graphique 7 : Convention du budget vert pour la part artificialisante des logements



Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, document de travail « Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité ».

⁹⁰ $80 \% * (40 \% * 20 \% + 60 \% * 60 \%) = 35 \%$.

Tableau 9 : Impact de l'artificialisation sur la biodiversité – Méthodologie de l'Office français de la biodiversité (OFB)

Pratique	Changement d'usage des terres	Prélèvement direct	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Infrastructures maritimes et portuaires							
Construction des infrastructures maritimes et portuaires	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Entretien des infrastructures maritimes et portuaires	-2	0	0	-2	0	-4	Défavorable
Infrastructures ferroviaires							
Construction ferroviaire	-2	0	-1	-2	-1	-6	Défavorable
Entretien et réhabilitation ferroviaire	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Usage passager et fret	0	+1	+1	+2	x	+4	Favorable
Infrastructures fluviales							
Construction de voies navigables	-2	0	-1	-2	-1	-6	Défavorable
Entretien de voies navigables	+2	0	0	0	X	+2	Favorable
Usage passager et fret du transport fluvial	0	+1	+1	+2	-1	+3	Favorable
Infrastructures routières							
Construction de routes	-2	0	-1	-2	-1	-6	Défavorable
Entretien et rénovation de routes	+2	0	0	0	0	+2	Favorable
Covoiturage	0	+1	+1	+2	x	+4	Favorable
Usage fret routier	0	-1	-1	-2	x	-4	Défavorable
Transport en commun et transport collectif électrique	0	+1	+1	+2	x	+4	Favorable
Transport en commun et transport collectif thermique	0	+1	+1	+2	X	+4	Favorable
Infrastructures aéroportuaires							
Extension d'infrastructures aéroportuaires	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Entretien d'infrastructures aéroportuaires	+2	0	0	0	0	2	Favorable
Achat et Usage (transport aérien)	0	-1	-1	-2	-1	-5	Défavorable
Autres infrastructures							
Soutien au développement du très haut débit	0	X	0	0	0	X	Inclassable
Soutien aux grands événements sportifs internationaux	-2	0	-1	-2	X	-5	Défavorable

Pratique	Changement d'usage des terres	Prélèvement direct	Changement climatique	Pollution	Espèces exotiques envahissantes	Note	Qualification de la dépense
Construction, bâtiments, logements							
Construction neuve sur sols naturels	-2	0	-1	-2	0	-5	Défavorable
Construction neuve sur sol artificialisé	X	0	0	X	0	X	Inclassable
Rénovation et entretien du bâti existant	+2	0	0	X	0	+2	Favorable
Rénovation thermique	0	0	+1	X	0	+1	Favorable
Lutte contre l'habitat insalubre et viabilisation des logements	X	0	X	+2	0	+2	Favorable
Lutte contre les logements vacants	+2	0	+1	+2	0	+5	Favorable
Aménagement du territoire et développement urbain							
Revitalisation des centres urbains	+2	0	+1	+2	X	+5	Favorable
Développement et étalement urbain	-2	0	-1	-2	X	-5	Défavorable

Source : Office français de la biodiversité, septembre 2023, document de travail « Dépenses de l'État défavorables à la biodiversité ». Note de lecture : « X » signifie que la dépense est inclassable selon la pression considérée.

3.2. Au sein du FEDER, l'impact sur la biodiversité de 254,8 M€ de soutiens européens aux projets énergétiques et aux projets de développement territorial dans des zones non urbaines devrait être clarifié

Au sein du FEDER, les conditionnalités environnementales mises en place, conduisent la mission à ne relever aucune dépense dommageable à la biodiversité (cf. tableau 10). Toutefois, le manque de données concernant les projets financés au titre de la promotion des énergies renouvelables (cf. annexe VII), du développement des infrastructures de mobilité (objectifs 2.8 et 3.2) et du développement territorial en dehors des zones urbaines, conduit la mission à considérer 254,8 M€ de soutien public annuel moyen au titre du FEDER comme ayant un impact indéterminé sur la biodiversité, qu'une analyse fine des projets effectivement financés permettrait de clarifier. Par ailleurs, dans l'état actuel des connaissances scientifiques, l'impact sur la biodiversité des dépenses pour renforcer la connectivité numérique ne permettent pas d'en connaître le caractère dommageable ou non pour la biodiversité.

La nature artificialisante de ces financements européens n'a pas fait l'objet d'une qualification par l'UE ou par la France. La mission n'a pas pu la réaliser non plus, ne disposant pas d'une clé de lecture permettant d'évaluer le caractère artificialisant des projets financés. Les conditionnalités environnementales mises en place dans le cadre du FEDER semblent suffisantes, pour garantir l'absence d'un impact fort sur la biodiversité (cf. 2.1), à l'exception des instruments ci-dessus.

Tableau 10 : Cotation du FEDER

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
1.1-Développer les capacités de recherche et d'innovation, ainsi que l'utilisation des technologies de pointe	Financements européens	198,5	0 %	-	-
1.2-Tirer parti des avantages de la numérisation au bénéfice des citoyens, des entreprises, des organismes de recherche et des pouvoirs publics	Financements européens	68,4	0 %	-	-
1.3-Renforcer la croissance durable et la compétitivité des PME et la création d'emplois dans les PME, y compris par des investissements productifs	Financements européens	222,3	0 %	-	-
1.4-Développer des compétences en ce qui concerne la spécialisation intelligente, la transition industrielle et l'esprit d'entreprise	Financements européens	7,6	0 %	-	-
1.5-Renforcer la connectivité numérique	Financements européens	24,5	Inclassable	-	-
2.1-Favoriser les mesures en matière d'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre	Financements européens	118,9	0 %	-	-
2.2-Promouvoir les énergies renouvelables conformément à la directive (UE) 2018/2001 sur les sources d'énergie renouvelables, y compris les critères de durabilité qui y sont énoncés	Financements européens	64,5	Indéterminée	-	64,5
2.3-Développer des systèmes, réseaux et équipements de stockage énergétiques intelligents en dehors du réseau transeuropéen d'énergie	Financements européens	5,5	0 %	-	-
2.4-Favoriser l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques de catastrophe et la résilience, en tenant compte des approches fondées sur les écosystèmes	Financements européens	71,5	0 %	-	-
2.5-Favoriser l'accès à l'eau et à une gestion durable de l'eau	Financements européens	56,2	0 %	-	-
2.6-Favoriser la transition vers une économie circulaire et efficace dans l'utilisation des ressources	Financements européens	45,6	0 %	-	-
2.7-Améliorer la protection et la préservation de la nature et de la biodiversité et renforcer les infrastructures vertes, en particulier en milieu urbain, et réduire toutes les formes de pollution	Financements européens	52,2	0 %	-	-
2.8-Favoriser une mobilité urbaine multimodale durable, dans le cadre de la transition vers une économie à zéro émission nette de carbone	Financements européens	86,6	Indéterminée	-	86,6

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
3.2-Mettre en place et développer une mobilité durable, intelligente, intermodale et résiliente face aux facteurs climatiques au niveau national, régional et local, y compris en améliorant l'accès au RTE-T et la mobilité transfrontalière	Financements européens	37,5	Indéterminée	-	37,5
4.2-Améliorer l'égalité d'accès à des services de qualité et inclusifs dans l'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie grâce au développement d'infrastructures accessibles, notamment en favorisant la résilience dans le domaine de l'enseignement et de la formation à distance et en ligne	Financements européens	33,0	0 %	-	-
4.3-Favoriser l'intégration socioéconomique des communautés marginalisées, des ménages à faible revenu et des groupes défavorisés, y compris les personnes ayant des besoins particuliers, au moyen de mesures intégrées, notamment en ce qui concerne le logement et les services sociaux	Financements européens	5,1	0 %	-	-
4.5-Garantir l'égalité d'accès aux soins de santé et favoriser la résilience des systèmes de santé, y compris les soins de santé primaires, et promouvoir le passage d'une prise en charge institutionnelle à une prise en charge familiale ou de proximité	Financements européens	18,2	0 %	-	-
4.6-Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale	Financements européens	25,6	0 %	-	-
5.1-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité dans les zones urbaines	Financements européens	87,9	0 %	-	-
5.2-Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité ailleurs que dans les zones urbaines	Financements européens	66,3	Indéterminée	-	66,3
Total	-	1 295,8	-	-	254,8

Source : Mission.

3.3. 1,5 Md€ de crédits parmi les dépenses budgétaires concourant à la construction d'infrastructures sont à revoir en priorité, et l'impact de 1,2 Md€ de soutiens publics au même titre devrait être clarifié

Suivant la méthodologie présentée ci-dessus, la mission a procédé à la cotation du caractère dommageable des soutiens publics à la construction d'infrastructures (cf. tableau 11). Elle a identifié **1 514,9 M€ de dépenses à approfondir en priorité et 1 245,9 M€ de dépenses dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé** :

- ◆ le développement des routes, via l'intervention de l'AFITF ou le financement partiel des projets inscrits aux CPER par l'État, représente 910,0 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ la construction de nouvelles lignes ferroviaires, via l'intervention de l'AFITF au titre du financement de la part État des projets inscrits aux CPER représente 254,0 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ les subventions aux grands ports maritimes, ainsi que le financement de leur modernisation et de leur développement par l'AFITF, représente 170,9 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ le soutien au développement des infrastructures aéroportuaires, comme le financement de certaines liaisons aériennes, représentent 46,3 M€ de dépenses à revoir en priorité ;
- ◆ les dépenses liées aux infrastructures fluviales, notamment via le financement de l'opérateur VNF, ne permettent pas de distinguer les actions d'entretien des actions de construction, et sont considérées comme ayant un impact indéterminé, pour un montant global de 263,4 M€ ;
- ◆ les dépenses liées aux infrastructures de transports collectifs, qui couvrent des actions de développement ferroviaire régional entre autres, ne permettent pas de distinguer les actions d'entretien des actions de construction, et sont considérées comme ayant un impact indéterminé, pour un montant global de 528,5 M€ ;
- ◆ le financement du plan vélo, pour un montant de 147,4 M€, est également à l'origine d'actions de constructions d'infrastructures cyclables, qui peuvent fragmenter les espaces non artificialisés, et sont à ce titre considérées comme ayant un impact indéterminé ;
- ◆ le financement via l'AFITF du développement d'infrastructures combinées, pour un montant global de 107,4 M€, ne permet pas d'isoler l'impact artificialisant lié au développement de nouvelles lignes ferroviaires, et est considéré comme ayant un impact indéterminé ;
- ◆ les aides à l'exploitation des services de transport combiné, pour un montant de 132,0 M€ soutiennent indifféremment le transport de fret et le transport fluvial, favorables pour la biodiversité, et le fret maritime courte distance, défavorable, et sont donc considérées comme ayant un impact indéterminé ;
- ◆ les dépenses de financement de la Société de livraison des ouvrages olympiques et paralympiques sont considérées comme des dépenses de soutien à des grands événements sportifs internationaux, et sont à ce titre entièrement considérées comme à revoir en priorité, pour un montant total de 133,7 M€.

Par ailleurs, le soutien au développement d'infrastructure pour l'accès au très haut débit est considéré comme inclassable scientifiquement dans l'état actuel des connaissances. Il représente 422,7 M€.

Tableau 11 : Cotation des soutiens publics concourant au développement des infrastructures, hors secteur énergétique

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 203 - Infrastructures et services de transports					
Action 01 - Routes - Développement		910,0		-	-
dont AFITF	Fonds de concours	610,0	100 %	610,0	-
dont collectivités via CPER et CCT	Fonds de concours	300,0	100 %	300,0	-
Action 04 - Routes - Entretien		1 030,9		-	-
dont budget général	Dépenses budgétaires	299,1	0 %	-	-
dont AFITF	Fonds de concours	701,8	0 %	-	-
dont collectivités ou tiers privés	Fonds de concours	30,0	0 %	-	-
Action 41 - Ferroviaire		4 459,2		-	-
Concours à SNCF-Réseau pour la gestion de l'infrastructure	Dépenses budgétaires	2 940,0	0 %	-	-
Services ferroviaires	Dépenses budgétaires	24,2	0 %	-	-
Infrastructures ferroviaires via fonds de concours AFITF (part État dans les CPER)	Fonds de concours	254,0	100 %	254,0	-
Infrastructures ferroviaires - via fonds de concours AFITF (autres actions)	Fonds de concours	144,0	0 %	-	-
Régénération ferroviaire	Fonds de concours	1 097,0	0 %	-	-
Action 42 - Voies navigables	Dépenses budgétaires	265,3		-	-
Subvention à Voies navigables de France (VNF)	Dépenses budgétaires	253,3	Indéterminée	-	253,3
Soutien et contrôle du transport maritime ou fluvial	Dépenses budgétaires	1,9	0 %	-	-
Entretien et développement des infrastructures fluviales via AFITF	Fonds de concours	1,6	Indéterminée	-	1,6
Développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône	Fonds de concours	8,5	Indéterminée	-	8,5
Action 43 Ports	Dépenses budgétaires	170,9		-	-
Subventions aux grands ports maritimes	Dépenses budgétaires	92,5	100 %	92,5	-
Modernisation et développement des infrastructures fluviales et portuaires, via AFITF	Fonds de concours	78,4	100 %	78,4	-
Action 44 - Transports collectifs		1 041,9		-	-
Infrastructures de transports collectifs via AFITF	Fonds de concours	528,5	Indéterminée	-	528,5
Politique des déplacements	Dépenses budgétaires	2,2	0 %	-	-
Tarifs sociaux ferroviaires	Dépenses budgétaires	26,0	0 %	-	-
Plan vélo	Fonds de concours	147,4	Indéterminée	-	147,4
Financement du déficit d'exploitation des trains d'équilibre du territoire	Dépenses budgétaires	337,8	0 %	-	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Action 45 - Transports combinés		243,4		-	-
Infrastructures de transport combiné, via AFITF	Fonds de concours	107,4	Indéterminée	-	107,4
Aides à l'exploitation des services de transport combiné et de wagons isolés	Dépenses budgétaires	132,0	Indéterminée	-	132,0
Autoroute ferroviaire alpine	Dépenses budgétaires	4,0	0 %	-	-
Action 47 - Fonctions support	Dépenses budgétaires	59,3	0 %	-	-
Action 50 - Transport routier	Dépenses budgétaires	167,3	0 %	-	-
Action 51 - Sécurité ferroviaire (via AFITF)	Fonds de concours	45,0	0 %	-	-
Action 52 - Transport aérien	Dépenses budgétaires	46,8		-	-
Soutenir le développement des infrastructures aéroportuaires	Dépenses budgétaires	21,6	100 %	21,6	-
Financement de certaines liaisons aériennes aux fins d'aménagement du territoire	Dépenses budgétaires	24,7	100 %	24,7	-
Fonds de compensation Nantes Atlantique	Dépenses budgétaires	0,5	0 %	-	-
Programme 343 - Plan France Très haut débit		464,5		-	-
Action 01 - Réseaux d'initiative publique	Dépenses budgétaires	418,0	Inclassable	-	-
Action 02 - Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit	Dépenses budgétaires	4,6	Inclassable	-	-
Action 03 - Inclusion numérique	Dépenses budgétaires	41,8	0 %	-	-
Programme 350 - Jeux olympiques et paralympiques 2024					
Action 01 - Solideo	Dépenses budgétaires	103,5	100 %	103,5	-
Action 02 - Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques	Dépenses budgétaires	30,0	100 %	30,0	-
Action 05 - Autres dépenses liées aux jeux olympiques et paralympiques	Dépenses budgétaires	0,2	100 %	0,2	-
Programme 362 - Écologie					
Action 01 - Rénovation énergétique	Dépenses budgétaires	682,6	0 %	-	-
Action 02 - Biodiversité, lutte contre l'artificialisation	Dépenses budgétaires	29,3	0 %	-	-
Action 05 - Transition agricole	Dépenses budgétaires	42,4		-	-
Action 06 - Mer	Dépenses budgétaires	27,8		-	-
Verdissement des ports et de la flotte	Dépenses budgétaires	27,8	0 %	-	-
Action 07 - Infrastructures et mobilités vertes	Dépenses budgétaires	246,7	0 %	-	-
Action 08 - Énergie et technologies vertes	Dépenses budgétaires	67,2	Indéterminée	-	67,2
Action 09 - Dotation régionale de l'investissement	Dépenses budgétaires	65,5	0 %	-	-
Total		10 199,6		1 514,9	1 245,9

Source : Mission.

3.4. Les soutiens publics à l'artificialisation des sols dans le cadre des politiques de l'habitat et du logement représentent 969,6 M€ de dépenses

Au sein des 12,1 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales recensées dans le cadre de la politique du logement et de l'habitat (programmes 135 et 145), la mission évalue à 969,6 M€ le montant des soutiens à revoir en priorité en raison de leur impact sur l'artificialisation des sols, et à 464,3 M€ le montant des soutiens dont l'impact est indéterminé, par manque de données sur l'impact réel en termes d'artificialisation ou de construction.

Parmi les dépenses budgétaires du programme 135, la mission identifie :

- ◆ 56,8 M€ de dépenses à revoir en priorité, *via* l'impact sur l'artificialisation des sols des constructions financées par le Fonds national des aides à la pierre, auxquelles sont appliquées une quote-part « *artificialisante* » de 20 % ;
- ◆ 64,3 M€ de dépenses dont la part dommageable est indéterminée, au titre des dépenses d'aménagement réalisées dans le cadre de la politique d'aménagement de l'État, notamment *via* le financement d'opérations d'intérêt national, dont l'impact en termes d'artificialisation n'a pu être mesuré.

Parmi les dépenses fiscales du programme 135, la mission identifie :

- ◆ 680,2 M€ de dépenses fiscales à revoir en priorité, provenant principalement de :
 - l'impact en termes d'artificialisation des constructions soutenues par les dispositifs Pinel, Scellier, Censi-Bouvard, Perissol et Robien auxquels une quote-part « *artificialisante* » de 20 % a été appliquée ;
 - l'impact en termes d'artificialisation des constructions soutenues par les dispositifs de prêt à taux zéro et de prêt à taux zéro renforcé auxquels une quote-part « *artificialisante* » de 35 % a été appliquée ;
- ◆ 400,0 M€ de dépenses fiscales dont la part dommageable est indéterminée au titre de l'exonération d'impôts sur les sociétés des organismes HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) pour certaines de leurs activités, au sein desquelles sont éligibles des activités de construction.

Parmi les dépenses budgétaires du programme 145, la mission identifie 24,5 M€ de crédits à revoir en priorité, *via* l'impact en termes de construction du dispositif d'épargne logement.

Par ailleurs, au sein des dépenses fiscales du programme 145, en conformité avec la méthodologie présentée en 3.1, la mission identifie 232,7 M€ de dépenses à revoir en priorité, au titre de leur impact sur l'artificialisation, *via* :

- ◆ le financement d'opérations de construction de logements sur sols non artificialisés *via* certains dispositifs d'épargne (livrets A, livrets de développement durable, livret d'épargne populaire, livrets bleus, livrets jeunes) ;
- ◆ le financement d'opérations de construction sur sols non artificialisés dans le cadre du dispositif d'épargne logement.

Tableau 12 : Cotation des soutiens publics à la politique de l'habitat et du logement inscrits aux programmes 135 et 145

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 135 : Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat					
Action 01 - Construction locale et amélioration du parc	-	318,9	-	56,8	-
Développement et amélioration du parc locatif social (fonds de concours du Fonds national des aides à la pierre)	Fonds de concours	284,1	20 %	56,8	-
Rénovation des cités minières du Nord et du Pas-de-Calais	Dépenses budgétaires	19,8	0 %	-	-
Système National d'Enregistrement de la demande de logement social (SNE)	Dépenses budgétaires	5,0	0 %	-	-
Accueil des gens du voyage	Dépenses budgétaires	3,0	0 %	-	-
Compensation de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au profit du LLS	Dépenses budgétaires	7,0	0 %	-	-
Action 02 - Soutien à l'accès à la propriété	Dépenses budgétaires	4,2	-	-	-
Frais de gestion des dispositifs d'accès sociale à la propriété	Dépenses budgétaires	4,2	0 %	-	-
Action 03 - Lutte contre l'habitat indigne	Dépenses budgétaires	15,5	0 %	-	-
Action 04 - Règlements, politique technique et qualité de la construction	Dépenses budgétaires	1 179,5	-	-	-
Contentieux de l'habitat	Dépenses budgétaires	41,0	0 %	-	-
Contentieux de l'urbanisme	Dépenses budgétaires	3,8	0 %	-	-
Qualité de la construction	Dépenses budgétaires	6,4	0 %	-	-
Subvention à l'Anah pour la rénovation thermique des logements privés	Dépenses budgétaires	1 038,3	0 %	-	-
Subvention à l'Anah pour l'adaptation des logements au vieillissement	Dépenses budgétaires	67,0	0 %	-	-
Subvention à l'Anah - Autres mesures	Dépenses budgétaires	19,4	0 %	-	-
Observatoire des loyers	Dépenses budgétaires	3,6	0 %	-	-
Action 05 - Innovation, territorialisation et services numériques	Dépenses budgétaires	39,0	0 %	-	-
Action 07 : Urbanisme et aménagement	-	265,7	-	-	64,3
Villes et territoires durables	Dépenses budgétaires	17,0	0 %	-	-
Politique d'aménagement de l'État	Dépenses budgétaires	64,3	Indéterminée	-	64,3
Compensation budgétaire des effets de la réforme de la fiscalité locale sur la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour les établissements publics fonciers (EPF), les établissements publics fonciers et d'aménagement et les agences des cinquante pas géométriques	Dépenses budgétaires	184,4	0 %	-	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Application du droit d'enregistrement de 0,1 % pour les actes constatant les cessions d'actions de sociétés d'économie mixte exerçant une activité de construction ou de gestion de logements sociaux, d'organismes d'HLM ou de certaines sociétés foncières solidaires	Dépenses fiscales	6,0	0 %	-	-
Crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro"	Dépenses fiscales	102,0	0 %	-	-
Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	Dépenses fiscales	53,0	0 %	-	-
Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+"	Dépenses fiscales	593,0	35 %	207,6	-
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 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	Dépenses fiscales	18,0	20 %	3,6	-
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 : Dispositif BESSON neuf	Dépenses fiscales	1,0	100 %	1,0	-
Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL	Dépenses fiscales	20,0	20 %	4,0	-
Déduction des intérêts d'emprunt supportés par les nus-propriétaires de logements dont l'usufruit est détenu temporairement par un bailleur social (opérations "d'usufruit locatif social")	Dépenses fiscales	2,0	0 %	-	-
Déduction des travaux de grosses réparations supportés par les nus-propriétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation	Dépenses fiscales	1,0	0 %	-	-
Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif BORLOO ancien	Dépenses fiscales	42,0	0 %	-	-
Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BORLOO populaire	Dépenses fiscales	20,0	20 %	4,0	-
Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif COSSE	Dépenses fiscales	22,0	0 %	-	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
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	Dépenses fiscales	6,0	20 %	1,2	-
Dégrèvement d'office en faveur des gestionnaires de foyers et des organismes sans but lucratif agréés pour les logements loués à des personnes défavorisées	Dépenses fiscales	33,0	0 %	-	-
Exonération de la première cession d'un logement en France par des personnes physiques non résidentes de France, ressortissantes d'un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE), dans la limite de 150 000 € de plus-value nette imposable	Dépenses fiscales	15,0	0 %	-	-
Exonération des organismes HLM et des offices publics d'aménagement et de construction (OPAC)	Dépenses fiscales	400,0	Indéterminée	-	400,0
Exonération des plus-values immobilières au titre de la première cession d'un logement sous condition de emploi par le cédant d'une fraction du prix de cession à l'acquisition ou la construction d'un logement affecté à son habitation principale	Dépenses fiscales	40,0	0 %	-	-
Exonération des plus-values immobilières au titre des cessions d'immeubles effectuées jusqu'au 31 décembre 2025, sous conditions, au profit d'organismes en charge du logement social et de tout cessionnaire prenant l'engagement de réaliser des logements sociaux et/ou intermédiaires.	Dépenses fiscales	15,0	0 %	-	-
Exonération des unions d'économie sociale	Dépenses fiscales	11,0	0 %	-	-
Imputation sur le revenu global des déficits commerciaux supportés par les loueurs en meublé qui réalisent un montant de recettes annuelles excédant 23 000 € et le montant de leurs autres revenus d'activité	Dépenses fiscales	4,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH (dispositif Loc'Avantages)	Dépenses fiscales	5,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif Denormandie)	Dépenses fiscales	5,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (dispositif Censi-Bouvard)	Dépenses fiscales	40,0	20 %	8,0	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
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) : Dispositif SCCELLIER	Dépenses fiscales	65,0	20 %	13,0	-
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) : Dispositif SCCELLIER intermédiaire	Dépenses fiscales	200,0	20 %	40,0	-
Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs Duflot et Pinel)	Dépenses fiscales	1 529,0	20 %	305,8	-
Taux de 10 % dans le secteur du logement locatif social pour les opérations qui ne sont pas éligibles au taux réduit de 5,5 %	Dépenses fiscales	460,0	20 %	92,0	-
Taux de 10 % pour les ventes et livraisons à soi-même, à des investisseurs dotés de la personnalité morale, de logements locatifs intermédiaires situés dans des zones caractérisées par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement ou en cours de revitalisation et de réindustrialisation, lorsqu'ils répondent à des critères de mixité avec des logements locatifs sociaux, ainsi que pour les livraisons de logements locatifs intermédiaires à l'association foncière logement, ou aux sociétés qu'elle contrôle, lorsqu'ils sont situés dans des quartiers ciblés de la politique de la ville ou à leur proximité	Dépenses fiscales	160,0	0 %	-	-
Taux de 10 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que les travaux de rénovation énergétiques soumis au taux de 5,5 % en application de l'article 278-0 bis A, portant sur les logements achevés depuis plus de deux ans	Dépenses fiscales	2 170,0	0 %	-	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Taux de 5,5 % dans le secteur de l'accès sociale à la propriété et dans le secteur du logement locatif social pour les logements financés par un prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), pour les logements financés par un prêt locatif à usage social (PLUS) lorsqu'ils relèvent de la politique de renouvellement urbain, ainsi que pour certains travaux portant sur ces logements ou participant au renouvellement urbain	Dépenses fiscales	495,0	0 %	-	-
Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	Dépenses fiscales	975,0	0 %	-	-
Programme 145 - Épargne					
Action 01 - Épargne logement	-	70,8	-	-	-
Frais de gestion	Dépenses budgétaires	0,9	0 %	-	-
Versement de primes d'épargne logement	Dépenses budgétaires	69,9	35 %	24,5	-
Action 02 - Instruments de financement du logement	-	0,3	-	-	-
Frais de gestion et de contrôle dus au titre des prêts conventionnés	Dépenses budgétaires	0,3	0 %	-	-
Exonération des intérêts des livrets A	Dépenses fiscales	950,0	5 %	47,5	0
Exonération des intérêts des livrets bleus	Dépenses fiscales	80,0	5 %	4	0
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	Dépenses fiscales	384,0	5 %	19,2	0
Exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire	Dépenses fiscales	145,0	5 %	7,25	0
Exonération des intérêts des livrets jeune	Dépenses fiscales	11,0	5 %	0,55	0
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	Dépenses fiscales	426,0	35 %	149,1	0
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	Dépenses fiscales	101,0	5 %	5,1	0
Exonération des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPICAV)	Dépenses fiscales	600,0	0 %	0	0
Total	-	12 098,8	-	969,6	464,3

Source : Mission

3.5. L'impact de la politique immobilière de l'État via la construction immobilière ou la cession de terrains à fins d'artificialisation est indéterminé, représentant un montant annuel de 2,1 Md€

La gestion du parc immobilier de l'État et l'appui aux services de l'État et de ses établissements dans leur politique immobilière fait l'objet d'une stratégie, rappelée dans le document de politique transversale « *La politique immobilière de l'État* » annexé au PLF 2025. **Cette stratégie se déploie selon quatre axes, qui n'intègrent pas la sobriété foncière dans leurs objectifs :**

- ♦ une meilleure connaissance et la valorisation du patrimoine immobilier ;
- ♦ la rationalisation et l'optimisation de la gestion immobilière ;
- ♦ la modernisation du parc et l'amélioration de sa performance énergétique ;
- ♦ la professionnalisation de la fonction immobilière au sein de l'État.

Cette stratégie est complétée par une feuille de route « *Transition énergétique de l'immobilier de l'État* », élaborée en 2018, qui se concentre sur la performance et la transition énergétique du parc immobilier de l'État, sans disposer de mesure portant sur l'artificialisation.

Cette feuille de route est en cours de refonte, sous le pilotage de la Direction de l'immobilier de l'État, sur la base d'un périmètre élargi à la transition écologique, prenant en compte les enjeux de biodiversité via la préservation de la consommation des sols et la réalisation de travaux de renaturation.

Concernant les soutiens publics identifiés dans le cadre du présent exercice, la mission note que :

- ♦ les crédits budgétaires concaténés au sein du document de politique transversale annexé au PLF ne permettent pas de séparer les dépenses relatives à des opérations de construction immobilière des dépenses d'acquisitions de bâtiments, ni a fortiori d'isoler la part de dépenses abondant des opérations de construction sur sols non artificialisés ;
- ♦ les données du document de politique transversale, ainsi que celles transmises à la mission par la DIE, relatives aux dépenses patrimoniales liées aux cessions de terrains, ne permettent pas d'identifier les cessions à prix décotés ayant conduit à des opérations d'artificialisation.

En raison de l'impossibilité d'isoler aisément les impacts de la politique immobilière de l'État sur l'artificialisation des sols au titre de la construction immobilière, la mission considère donc que l'impact sur la biodiversité des 2,1 Md€ qu'elle a identifié est indéterminé.

3.6. Les dépenses fiscales foncières à revoir en priorité représentent 10,6 M€ mais les informations relatives aux collectivités locales n'ont pas été recensées intégralement

Au sein des 713,0 M€ de dépenses fiscales liées à la fiscalité foncière recensées, la mission identifie 10,6 M€ de dépenses à revoir en priorité (cf. tableau 13), au titre de l'impact en termes d'artificialisation des constructions soutenues par l'exonération de TFPB pour les immeubles à caractère social. Une quote-part « *artificialisante* » de 20 % a été appliqué, conformément à la méthodologie présentée en 3.1.

Tableau 13 : Cotation des dépenses fiscales liées à la fiscalité foncière

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	Dépenses fiscales	31,0	0%	0	0
Exonération en faveur des immeubles à caractère social	Dépenses fiscales	53,0	20%	10,6	0
Abattement en faveur des immeubles en ZUS (jusqu'en 2015) puis situés dans les quartiers prioritaires de la ville (à compter de 2016)	Dépenses fiscales	126,0	0%	0	0
Exonération des immeubles situés dans une zone de développement prioritaire (ZDP) et rattachés à un établissement implanté dans une ZDP pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	Dépenses fiscales	0,0	0%	0	0
Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans	Dépenses fiscales	35,0	0%	0	0
Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	Dépenses fiscales	156,0	0%	0	0
Exonération en faveur des établissements existants au 1er janvier 2015 dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2024 dans un QPV	Dépenses fiscales	1,0	0%	0	0
Exonération en faveur des entreprises dont les établissements vendent au public des écrits périodiques en qualité de mandataires inscrits à la commission du réseau de la diffusion de la presse et revêtent la qualité de diffuseurs de presse spécialistes	Dépenses fiscales	5,0	0% ⁹¹	0	0
Exonération de la cotisation minimum de CFE des redevables réalisant un très faible chiffre d'affaires	Dépenses fiscales	306,0	0%	0	0
Total	-	713,0	-	10,6	0,0

Source : Mission.

⁹¹ Cette aide n'est pas considérée comme dommageable pour la biodiversité, au titre de son absence d'impact direct en termes d'artificialisation. Dans le cadre d'une analyse complémentaire, qui reste à mener, sur les aides à la consommation, l'impact de celle-ci sur la consommation de papier pourrait faire l'objet d'un examen plus approfondi.

3.7. Près de 70 % des 8,3 Md€ de soutiens publics au développement des territoires et à l'investissement des collectivités ont un impact sur la biodiversité qui n'a pu être déterminé par manque de données sur les actions soutenues et 166,2 M€ sont considérés comme à revoir en priorité

Au sein des 8,3 Md€ de crédits budgétaires et de dépenses fiscales correspondant aux interventions de l'État en matière de développement de certains territoires et de soutien aux investissements des collectivités, la mission a recensé 166,2 M€ de soutiens à revoir en priorité et 5,7 Md€ de dépenses dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé par manque de données (cf. tableau 14).

Au sein des dépenses budgétaires du programme 112, la mission identifie 223,2 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, en l'absence de données sur l'impact en termes d'artificialisation du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire, de l'action de l'ANCT, des mesures financées dans le cadre des contrats de ruralité et des restes à payer des projets mis en œuvre dans le cadre du pacte État-métropoles.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 119, la mission identifie :

- ◆ 57,9 M€ de crédits à revoir en priorité, liés aux dotations de décentralisation versées aux collectivités au titre des ports maritimes et des aéroports ;
- ◆ 3 429,9 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, en raison du manque de données relatives à l'artificialisation des actions financées par les collectivités (cf. 2.4) au titre de :
 - la dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) ;
 - les dotations générales de décentralisation des communes, départements et régions ;
 - la dotation de soutien à l'investissement local exceptionnel ;
 - les dotations de décentralisation au titre de la gestion du domaine public fluvial, ainsi que de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 123, la mission identifie :

- ◆ 93,3 M€ de crédits à revoir en priorité, principalement au titre :
 - du financement à hauteur de 50 % de l'action « *logements* » de logements sociaux, auxquels une quote-part artificialisante de 20 % a été appliquée ;
 - et des dépenses au titre de la continuité territoriales, au titre du soutien au trafic aérien ;
- ◆ 375,4 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé par manque de données concernant les projets mis en œuvre, au titre :
 - des opérations contractualisées au sein des contrats de convergence et de transformation (CCT) et du contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie ;
 - des projets dans le cadre du Plan séisme Antilles et de la construction d'abris anticycloniques en Polynésie française ;
 - des dotations de construction et d'équipement de certaines collectivités d'outre-mer ;
 - du fonds exceptionnel d'investissement.

Annexe VI

Au sein des dépenses budgétaires du programme 162, la mission n'a identifié aucune dépense à revoir en priorité. Elle relève toutefois 19,5 M€ de crédits dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, par manque de données concernant les projets mis en œuvre au titre des plans d'investissement pour la Corse, du Plan littoral 21 et du Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 364, la mission n'a identifié aucune dépense à revoir en priorité. Elle a toutefois identifié 125,9 M€ de dépenses dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, par manque de données concernant les projets mis en œuvre au titre du soutien aux actions de développement local et au développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts. Par ailleurs, l'impact des 48,0 M€ de crédits relatifs au développement du numérique dans le cadre du plan France très haut débit est inconnu dans l'état actuel des connaissances scientifiques.

Au sein des dépenses budgétaires du programme 380, la mission n'a identifié aucune dépense à revoir en priorité.

Au sein des dépenses fiscales spécifiques à la Corse et l'outre-mer, la mission a identifié :

- ◆ 15,0 M€ de dépenses fiscales à revoir en priorité à la biodiversité, au titre des dispositifs de soutien à l'investissement locatif dans certaines collectivités d'outre-mer, à qui il a été appliqué une quote-part « *artificialisante* » de 20 % ;
- ◆ 1 443,0 M€ de dépenses fiscales dont l'impact sur la biodiversité est indéterminé, par manque de données concernant les projets soutenus par l'intermédiaire de plusieurs dispositifs de crédits ou de réduction d'impôts pour les investissements en Corse ou dans les départements d'outre-mer.

Tableau 14 : Cotations des dépenses territoriales, des aides à l'investissement des collectivités et des dépenses fiscales territoriales spécifiques

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part la part domageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Programme 112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire		338,5		-	333,5
Action 11 - Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) section locale	Dépenses budgétaires	130,8	Indéterminée	-	130,8
Action 12 - FNADT section générale	Dépenses budgétaires	110,3	Indéterminée	-	110,3
Action 13 - Soutien aux Opérateurs	Dépenses budgétaires	90,1	Indéterminée	-	90,1
Action 14 - Prime d'aménagement du territoire, contrats de ruralité et pacte État-métropole	Dépenses budgétaires	7,3		-	2,3
<i>Prime d'aménagement du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>5,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Contrats de ruralité</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>1,7</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>1,7</i>
<i>Pacte État-métropoles</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>0,6</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>0,6</i>
Programme 119 : Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	Dépenses budgétaires	4 015,3		60,8	3 446,2
Action 01 - Soutien aux projets des communes et groupement des communes	Dépenses budgétaires	1 797,2		-	-
<i>Dotation d'équipements des territoires ruraux (DETR)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>915,7</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>915,7</i>
<i>Dotation politique de la ville (DPV)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>127,8</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>549,4</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>549,4</i>
<i>Dotation forfaitaire titres sécurisés</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>100,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation "régisseurs de police municipale" (IRPM)</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>0,3</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation communale d'insularité</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>4,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Dotation aménités rurales</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>100,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
<i>Plan Marseille en grand</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>32,7</i>	<i>0 %</i>	-	-
Action 02 - Dotation générale de décentralisation des communes	Dépenses budgétaires	123,3	Indéterminée	-	123,3
Action 03 - Soutien aux projets des départements et des régions	Dépenses budgétaires	154,9	Indéterminée	-	154,9
Action 04 - Dotation générale de décentralisation des départements	Dépenses budgétaires	265,5	Indéterminée	-	265,5
Action 05 - Dotation générale de décentralisation des régions	Dépenses budgétaires	1 298,0	Indéterminée	-	1 298,0
Action 06 - Dotation générale de décentralisation concours particuliers	Dépenses budgétaires	265,6		-	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbain (ACOTU)	Dépenses budgétaires	87,9	0 %	-	-
Concours particulier en faveur des ports maritimes	Dépenses budgétaires	53,5	100 %	53,5	-
Concours particulier en faveur des aérodromes	Dépenses budgétaires	4,4	100 %	4,4	-
Concours particulier pour les bibliothèques municipales, intercommunales et départementales	Dépenses budgétaires	88,4	0 %	-	-
Concours particulier relatif au domaine public fluvial	Dépenses budgétaires	2,9	Indéterminée	-	2,9
Dotation de compensation de la réduction des taxes additionnelles de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TPFB)	Dépenses budgétaires	19,2	0 %	-	-
Dotation de compensation de la suppression de la taxe d'habitation aux communes et EPCL à fiscalité propre qui avaient institué en 2017 une taxe en vue de financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations	Dépenses budgétaires	9,3	Indéterminée	-	9,3
Action 09 - Dotation de soutien à l'investissement local exceptionnel	Dépenses budgétaires	110,9	Indéterminée	-	110,9
Programme 123 : Conditions de vie outre-mer		770,6		93,3	375,4
Action 01 - Logement	Dépenses budgétaires	193,8	10 %	19,4	-
Action 02 - Aménagement du territoire	Dépenses budgétaires	154,2		-	-
Opérations contractualisées	Dépenses budgétaires	132,0	Indéterminée	-	132,0
Programme national d'assistance technique inter-fonds Europ'Act	Dépenses budgétaires	0,1	0 %	-	-
Fonds mahorais de développement économique, social et culturel (FMDESC)	Dépenses budgétaires	1,3	0 %	-	-
Plan séisme Antilles	Dépenses budgétaires	2,0	Indéterminée	-	2,0
Abris anticycloniques en Polynésie française	Dépenses budgétaires	0,4	Indéterminée	-	0,4
Actions dans le domaine de l'environnement	Dépenses budgétaires	3,4	0 %	-	-
Tourisme en outre-mer	Dépenses budgétaires	0,4	100 %	0,4	-
Actions en faveur du développement économique	Dépenses budgétaires	1,6		-	-
... subvention à l'Agence pour le développement rural et l'aménagement foncier (ADRAF)	Dépenses budgétaires	1,0	Indéterminée	-	1,0
... Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR)	Dépenses budgétaires	0,6	0 %	-	-
Recherche, études et évaluation	Dépenses budgétaires	1,0	0 %	-	-
Convention de fonctionnement du Contrat de développement de la Nouvelle-Calédonie	Dépenses budgétaires	12,0	Indéterminée	-	12,0

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Action 03 - Continuité territoriale	Dépenses budgétaires	73,5		-	-
Fonds de continuité territoriale	Dépenses budgétaires	62,1	100 %	62,1	-
Desserte maritime et aérienne de Saint-Pierre-et-Miquelon	Dépenses budgétaires	6,5	100 %	6,5	-
Desserte aérienne de Wallis-et-Futuna	Dépenses budgétaires	2,9	100 %	2,9	-
Fonds d'échanges éducatifs, culturels et sportifs (FEBECS) et dispositifs connexes	Dépenses budgétaires	2,0	100 %	2,0	-
Action 06 - Collectivités territoriales	Dépenses budgétaires	237,9		-	-
Dotation spéciale d'équipement scolaire en Guyane	Dépenses budgétaires	15,0	Indéterminée	-	15,0
Dotation spéciale de construction et d'équipement des lycées et collèges en Guyane	Dépenses budgétaires	42,2	Indéterminée	-	42,2
Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires à Mayotte (DSCEES)	Dépenses budgétaires	19,9	Indéterminée	-	19,9
Dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (DGCEC)	Dépenses budgétaires	11,8	Indéterminée	-	11,8
Fonds intercommunal de péréquation en Polynésie française	Dépenses budgétaires	7,6	Indéterminée	-	7,6
Subvention exceptionnelle accordée à un syndicat mixte	Dépenses budgétaires	20,0	0 %	-	-
Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - dotation territoriale d'investissement des communes	Dépenses budgétaires	9,1	Indéterminée	-	9,1
Aide à la reconversion de l'économie polynésienne - contractualisation sur les projets d'investissement prioritaires	Dépenses budgétaires	45,2	Indéterminée	-	45,2
Dotations spécifiques	Dépenses budgétaires	56,5	0 %	-	-
Autres dotations	Dépenses budgétaires	10,6	0 %	-	-
Action 07 - Insertion économique et coopération régionales	Dépenses budgétaires	1,0	0 %	-	-
Action 08 - Fonds exceptionnel d'investissement	Dépenses budgétaires	77,3	Indéterminée	-	77,3
Action 09 - Appui à l'accès aux financements bancaires	Dépenses budgétaires	33,0	0 %	-	-
Programme 162 - Interventions territoriales de l'État	Dépenses budgétaires	33,2		-	19,5
Action 02 - Eau-Agriculture en Bretagne	Dépenses budgétaires	1,9	0 %	-	-
Action 04 - Plans d'investissement pour la Corse	Dépenses budgétaires	3,8	Indéterminée	-	3,8
Action 08 - Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	Dépenses budgétaires	4,2	0 %	-	-
Action 09 - Plan littoral 21	Dépenses budgétaires	4,2	Indéterminées	-	4,2
Action 10 - Fonds interministériel pour la transformation de la Guyane	Dépenses budgétaires	11,5	Indéterminée	-	11,5

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part la part domageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Action 11 - Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	Dépenses budgétaires	0,7	0 %	-	-
Action 12 - Service d'incendie et de secours à Wallis-et-Futuna	Dépenses budgétaires	2,0	0 %	-	-
Action 13 - Plan Sargasses II	Dépenses budgétaires	4,8	0 %	-	-
Programme 364 - Cohésion		178,9		-	125,9
Action 07 - Cohésion territoriale	Dépenses budgétaires	178,9		-	-
<i>Soutien aux actions de développement local</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>80,9</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>80,9</i>
<i>Développement du numérique sur l'ensemble du territoire</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>48,0</i>	<i>Inclassable</i>	-	-
<i>Développement et modernisation du réseau routier national et renforcement des ponts</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>45,0</i>	<i>Indéterminée</i>	-	<i>45,0</i>
<i>Aide au développement d'une offre de tourisme durable</i>	<i>Dépenses budgétaires</i>	<i>5,0</i>	<i>0 %</i>	-	-
Programme 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires		1 122,0		-	-
Action 01 - Performance environnementale	Dépenses budgétaires	489,5	0 %	-	-
Action 02 - Adaptation des territoires au changement climatique	Dépenses budgétaires	199,0	0 %	-	-
Action 03 - Amélioration du cadre de vie	Dépenses budgétaires	433,4	0 %	-	-
Dépenses fiscales					
Abattement sur la base nette imposable des établissements situés dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	21,0	0 %	-	-
Réduction de 25 % des bases imposées en Corse au profit des communes et des EPCI. Suppression des parts départementales et régionales.	Dépenses fiscales	8,0	Indéterminée	-	8,0
Abattement en faveur des entreprises dont les établissements situés dans les départements d'outre-mer peuvent bénéficier d'un abattement sur leurs bases nettes imposables à la CFE	Dépenses fiscales	5,0	0 %	-	-
Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer	Dépenses fiscales	831,0	Indéterminée	-	831,0
Crédit d'impôt à raison des investissements productifs réalisés dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	323,0	Indéterminée	-	323,0
Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	182,0	Indéterminée	-	182,0

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Abattement applicable aux bénéfices des entreprises provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	110,0	0 %	-	-
Crédit d'impôt pour investissement en Corse	Dépenses fiscales	84,0	Indéterminée	-	84,0
Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la souscription au capital de certaines sociétés réalisés jusqu'au 31/12/2017 et au titre des travaux de réhabilitation de logements réalisés jusqu'au 31/12/2029, dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	Dépenses fiscales	26,0	20 %	5,2	-
Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Dépenses fiscales	17,0	20 %	3,4	-
Déduction des investissements productifs réalisés dans les départements et collectivités d'outre-mer et des souscriptions au capital de sociétés qui réalisent de tels investissements	Dépenses fiscales	15,0	Indéterminée	-	15,0
Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2012 ou, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 : dispositif SCELLIER intermédiaire outre-mer	Dépenses fiscales	11,0	20 %	2,2	-
Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie	Dépenses fiscales	6,0	20 %	1,2	-
Exonération, sur agrément, des bénéfices réinvestis dans l'entreprise pour les sociétés de recherche et d'exploitation minière dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	1,0	0 %	-	-
Abattement sur la base d'imposition des établissements situés dans les départements d'outre-mer	Dépenses fiscales	13,0	0 %	-	-
Exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles et des droits immobiliers situés en Corse	Dépenses fiscales	20,0	0 %	-	-
Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	Dépenses fiscales	198,0	0 %	-	-

Instruments	Origine des financements	Montant annuel moyen (M€)	Evaluation de la part dommageable	À approfondir en priorité (M€)	À approfondir (M€)
Taux de 2,10 % applicable à certaines opérations relatives au logement social outre-mer qui sont éligibles soit aux prêts locatifs sociaux, soit au crédit d'impôt sur les sociétés en faveur de l'investissement dans les logements neufs outre-mer	Dépenses fiscales	15,0	20 %	3,0	-
Total		8 344,5	-	166,2	5 727,2

Source : Mission.

3.8. 8 % des financements recensés pour l'aménagement du territoire sont à revoir en priorité mais l'impact de 28 % d'entre eux n'a pu être déterminé par manque de données

Dans le cadre des soutiens publics à l'aménagement du territoire, notamment via l'action publique en matière de logements, de mobilité, de développement territorial et de soutien à l'investissement aux collectivités, la mission a recensé (cf. tableau 15) :

- ♦ 34,7 Md€ de soutiens publics, qui ne comprennent pas l'ensemble des soutiens apportés par les opérateurs et établissements publics ainsi que ceux des collectivités territoriales ;
- ♦ **2,7 Md€ de soutiens, soit 8 % du total identifié, qui ont un impact dommageable pour la biodiversité, au titre de l'artificialisation des sols** principalement, dont 1,5 Md€ au titre de la construction d'infrastructures et 0,9 Md€ au titre des dépenses fiscales de soutien à la politique de l'habitat et du logement ;
- ♦ **9,6 Md€ de soutiens, soit 28 % du total identifié, dont l'impact sur la biodiversité n'a pu être déterminé, par manque de données** concernant les projets ou actions soutenus par ces financements, ou leur impact sur l'artificialisation, dont :
 - 4,1 Md€ de crédits budgétaires de soutien au développement des territoires et à l'investissement des collectivités territoriales ;
 - 2,1 Md€ de crédits budgétaires relatifs au développement du patrimoine immobilier de l'État (acquisition et construction) ;
 - 1,4 Md€ de dépenses fiscales d'aides au développement des territoires ;
 - 1,2 Md€ de crédits budgétaires relatifs à l'entretien et au développement d'infrastructure, hors infrastructures énergétiques.

Tableau 15 : Cotation de l'impact des financements à l'aménagement du territoire sur la biodiversité

Financement	Financement annuel moyen (M€)	À approfondir en priorité (M€)	Part de financement à revoir en priorité	À approfondir (M€)	Part de financement à l'impact indéterminé
Fonds européens	1 295,8	-	0 %	254,8	20 %
FEDER	1 295,8	-	0 %	254,8	20 %
Dépenses budgétaires/fonds de concours/affectation de produits	20 636,2	1 747,3	8 %	7 478,2	36 %
dont politique de l'habitat et du logement	1 893,8	81,3	4 %	64,3	3 %
dont programmes d'acquisition/construction immobiliers	2 084,2	-	0 %	2 084,2	100 %
dont entretien et développement des infrastructures (hors énergie)	10 199,6	1 514,9	15 %	1 245,9	12 %
dont soutien au développement des territoires et à l'investissement des collectivités	6 458,5	151,2	2 %	4 083,8	63 %
Dépenses fiscales et allègements de charge	12 813,1	938,4	7 %	1 852,1	14 %
dont soutien au logement	10 205,0	912,8	9 %	400,0	4 %
dont fiscalité foncière	713,0	10,6	1 %	-	0 %
dont aides territoriales au développement	1 886,0	15,0	1 %	1 443,0	77 %
dont cessions immobilières décotées	9,1	-	0 %	9,1	100 %
Total	34 745,1	2 685,7	8 %	9 585,1	28 %

Source : Mission.

4. La mission formule des recommandations pour mieux connaître et suivre l'impact des soutiens publics en matière d'artificialisation et relève des pistes d'orientations des soutiens budgétaires et fiscaux à étudier dans l'objectif de la mise en œuvre de la politique du ZAN

La diminution de l'artificialisation des sols devra s'accompagner d'une réduction de la construction de logements neufs sur des zones non artificialisées et par une densification des nouvelles constructions, ce à quoi la loi ZAN est censée répondre. Au-delà de ses modalités de mise en œuvre, l'atteinte de l'objectif ZAN repose sur un modèle économique durable et des financements appropriés pour les collectivités locales, principales actrices de l'aménagement du territoire. Le ZAN, en mettant fin à l'étalement urbain, entraîne un changement de paradigme de l'aménagement et de l'urbanisme, qui appelle des changements profonds dans les manières de financer les collectivités alors que le système de financement des collectivités n'a pas été conçu dans un cadre de sobriété foncière. La loi « Climat et Résilience » identifiait déjà les difficultés de financement du ZAN et prévoyait, dans les six mois suivant l'adoption de la loi, la publication par le Gouvernement d'un rapport relatif à la fiscalité de l'urbanisme, du logement et de la construction, ainsi que sur les outils de maîtrise foncière à disposition des collectivités locales pour mettre en œuvre le ZAN.

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

Le manque de données concernant l'artificialisation des sols causée par les activités soutenues par la puissance publique a été à l'origine du classement par la mission de nombreux soutiens publics comme ayant un impact indéterminé sur la biodiversité. Elle appelle en conséquence la mission à formuler plusieurs propositions destinées à enrichir le chiffrage et le pilotage de ces soutiens.

Plusieurs opérateurs de l'État et organismes publics financent des projets d'aménagement du territoire (cf. 3.3 et 3.4), notamment en matière d'infrastructures et de logements, par voie de subventions pour charge de service public ou sur ressources propres.

Compte tenu de la pluralité des situations concernant les opérateurs, tant dans leurs structures de financement, que dans leurs missions et moyens, la capacité d'évaluation de leurs actions ne pourrait être mieux maîtrisées que par eux-mêmes. Comme demandé dans la loi de finances initiale pour 2024⁹², la **mission considère pertinent de demander aux établissements publics identifiés dans les filières d'intérêt de réaliser un exercice de budget vert comprenant un axe biodiversité, et la prise en compte de l'artificialisation en son sein.** Cette évaluation devrait se faire sur la base d'une méthodologie commune à l'ensemble de la sphère publique.

Cette unicité de la méthode de cotation faciliterait d'une part la comparaison entre actions financées entre différents acteurs, et d'autre part concernant les actions co-financées (par exemple avec des financements européens ou des financements par les collectivités territoriales), la réalisation d'un unique travail de cotation.

⁹² Article 206 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

Les dotations aux collectivités constituent également une part significative des financements à impact indéterminé relevés par la mission. Tout comme pour les opérateurs, il est attendu de la part des collectivités, d'élaborer un budget vert couvrant leurs dépenses d'investissement, couvrant pour la première fois au titre de l'exercice 2025 une cotation selon un axe biodiversité. **La mission recommande de veiller à l'inclusion dans cet exercice des soutiens publics apportés aux projets d'aménagements via les marges de manœuvre à disposition des collectivités territoriales** (cf. encadré 6).

Concernant la méthodologie à mettre en œuvre, I4CE et CDC Biodiversité ont publié un guide à destination des régions⁹³, tout comme l'ONB a travaillé sur une cotation sur le budget de l'État. Si la mission ne préconise pas l'une ou l'autre des méthodes, elle appelle à en choisir une seule, et à la décliner sur l'ensemble des collectivités pour que les résultats puissent être agrégés, et leurs évolutions suivies dans le temps. Pour parvenir à cela, la mission recommande **la publication de la méthodologie de l'ONB et le lancement d'un groupe d'étude pour l'adapter le cas échéant aux enjeux territoriaux**.

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

- ◆ les projets co-financés par le FEDER (cf. 2.1) ;
- ◆ la politique immobilière de l'État (cf. 2.2.2 et 2.3.4) ;
- ◆ les grands projets d'investissements de l'État pilotés par le SGPI (cf. 1.3.2) ;
- ◆ les projets contractualisés entre l'État et les collectivités, via les contrats de plan État/région (CPER), les contrats de plan interrégionaux État/régions (CPIER), les contrats de réussite et de transition écologique (CRTE) et les contrats de convergence et de transformation (CCT) ;
- ◆ les projets d'aménagement financés par les collectivités via les dotations versées par l'État (cf. 2.4).

Les modalités concrètes de mise en place de cet indicateur pourraient utilement être abordée dans le cadre d'une future mission inter-inspection portant sur l'artificialisation, la mise en œuvre de la politique du ZAN et ses évolutions. Cet indicateur pourrait par ailleurs être intégré à l'exercice budgétaire, en faisant l'objet d'une partie dédiée au sein du jaune budgétaire portant sur l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement de l'amélioration de l'offre de logement, et au sein du document de politique transversale relatif à la politique immobilière de l'État.

La mission appelle par ailleurs à intégrer dans l'évaluation des politiques du logement l'ampleur des soutiens publics résultant des dispositifs fiscaux non classés comme des dépenses fiscales, qui ne font pas l'objet de chiffrage sur une base annuelle (cf. encadré 4). Les dépenses relevées par la mission, qui ne couvrent pas l'ensemble du périmètre de la fiscalité de la construction, du logement et de l'aménagement du territoire, sont susceptibles de concourir à la réalisation de projets artificialisant des surfaces, néfastes à la biodiversité.

Une prochaine mission sur l'artificialisation des sols et les évolutions de la politique du ZAN pourrait notamment s'intéresser à la mise en œuvre et aux enjeux suscités par ces différentes propositions que la mission n'a pu expertiser dans le calendrier qui lui était imparti.

⁹³ Évaluation environnementale du budget des régions annexe méthodologique : biodiversité, Dossier de la MEB, juin 2023.

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

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

Au-delà de l'exercice de complétion du chiffrage des soutiens publics via une revue de la fiscalité du logement, de la construction et de l'aménagement du territoire, la mission recommande par ailleurs le lancement d'une mission spécifique à l'évaluation de l'impact et les évolutions nécessaires à apporter à ces fiscalités pour favoriser l'atteinte des objectifs du ZAN. Il pourrait notamment être étudié la révision de ces fiscalités pour mettre en place **un principe réservant pour tout ou partie les abattements et exonérations fiscales aux opérations non artificialisantes**. À titre d'exemple, la révision des dispositifs suivants, dont tous n'ont pu être chiffré en montant par la mission (cf. encadré 4), pourrait être étudiée :

- ◆ les exonérations permanentes de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les immobilisations destinées à la production d'électricité d'origine photovoltaïque, les installations et bâtiments de toute nature affectés à la production de biogaz, d'électricité et de chaleur par la méthanisation et les mâts des éoliennes ;
- ◆ les exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties pour une durée de deux ans des nouvelles constructions à usage d'habitation ;
- ◆ les exonérations de taxe d'aménagement et de taxe d'archéologie préventive pour les constructions de locaux d'habitation et d'hébergement pour le logement locatif social ;
- ◆ les crédits d'impôts pour les investissements productifs en Corse et dans les territoires d'outre-mer.

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

Parmi les soutiens publics recensés, **la mission a par ailleurs identifié différents dispositifs d'aide au logement (cf. 3.4) pour lesquels l'introduction de conditions relatives à l'artificialisation, ou d'orientations dirigées vers l'atteindre des objectifs du ZAN pourrait être étudiée :**

- ◆ les dispositifs de prêt à taux zéro et de prêt à taux zéro renforcé qui financent des opérations de constructions à hauteur de 35 % (quote-part « *artificialisante* », cf. 3.1) ;
- ◆ les dispositifs Pinel, Scellier, Censi-Bouvard, Perissol et Robien, qui financent des opérations de constructions à hauteur de 20 % ;
- ◆ le Fonds national des aides à la pierre, qui finance des constructions sur des sols non artificialisés à hauteur de 20 % ;
- ◆ les dispositifs d'épargne (livrets A, livrets de développement durable, livret d'épargne populaire, livrets bleus, livrets jeunes) et d'épargne logement qui financent des constructions sur des sols non artificialisés à hauteur respectivement de 5 % et 20 %.

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

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

Enfin, concernant les soutiens apportés par l'État à l'investissement des collectivités territoriales⁹⁴ malgré des objectifs de soutien à des projets favorables à l'environnement au sens du budget vert⁹⁵, la DETR et la DSIL sont les seules dotations qui permettent explicitement⁹⁶ aux services des préfectures, responsables de l'attribution des subventions aux projets déposés par les collectivités, de prendre en compte le caractère écologique des projets pour fixer le taux de subvention. **Cette possibilité pourrait être ouverte aux autres dotations et être assortie de conditions complémentaires relatives à l'impact des projets en matière d'artificialisation ou à l'intégration des objectifs du ZAN dans les plans d'aménagement du territoire des collectivités.**

Par ailleurs, les critères utilisés pour la répartition de la dotation générale de fonctionnement (DGF) ne prennent pas explicitement en compte les enjeux de limitation de l'artificialisation, voire peuvent être perçus comme antagonistes. À titre d'exemple, la mission relève que le montant de la DGF pour les départements prend en compte des critères démographiques tels que la population du département, majorée d'un habitant par résidence secondaire⁹⁷, ou encore la longueur de voirie classée dans le domaine public départemental⁹⁸. Il pourrait être opportun **d'étudier une adaptation des modalités de financement des dépenses de fonctionnement des collectivités dans le cadre d'une mission inter-inspections** portant sur la mise en œuvre du ZAN.

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

⁹⁴ Composés de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), de la dotation politique de la ville et de la section globale du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). La section locale du FNADT est établie sur une base pluriannuelle dans le cadre des contrats de plan entre l'État et les collectivités.

⁹⁵ De 15 % pour le FNADT à 30 % pour la DSIL.

⁹⁶ Circulaire « *Instruction relative aux règles d'emploi de la DETR, de la DSIL, de la DSID, de la DPV et du FNADT* » du 23 février 2024.

⁹⁷ Article L.3334-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁹⁸ Article R.3334-3-1 du CGCT.

ANNEXE VII

Personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS.....	1
1.1. Ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques	1
1.2. Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt.....	1
2. ADMINISTRATIONS	1
2.1. Services du premier ministre.....	1
2.1.1. Secrétariat général à la planification écologique.....	1
2.1.2. Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture.....	1
2.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.....	1
2.2.1. Direction du budget.....	1
2.2.2. Direction générale du Trésor.....	1
2.2.3. Direction générale des finances publiques	2
2.2.4. Direction de l'immobilier de l'État.....	2
2.2.5. Inspection générale des finances.....	2
2.3. Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques	2
2.3.1. Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA).....	2
2.3.2. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM).....	2
2.3.3. Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)	3
2.3.4. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).....	3
2.3.5. Conseil général du développement durable	3
2.3.6. Autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable.....	3
2.4. Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt.....	3
2.4.1. Direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises	3
2.4.2. Direction générale de l'alimentation (DGAL).....	3
2.4.3. Service des statistiques et de la prospective (SSP).....	4
2.5. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.....	4
2.5.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)	4

3. AUTRES ORGANISMES PUBLICS	4
3.1. Office national de la biodiversité (ONB)	4
3.2. Agences de l'eau.....	4
3.3. Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)	4
3.4. Caisse des dépôts et des consignations (CDC)	5
3.5. Caisse des dépôts biodiversité (CDC Biodiv).....	5
3.6. Office national des forêts (ONF).....	5
3.7. Observatoire national de la biodiversité.....	5
3.8. Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).....	5
3.9. Cour des comptes européenne	5
3.10.. Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN)	5
3.11.. Personnalités qualifiées	5
4. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....	6
4.1. Conseil départemental de Vendée.....	6
5. ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	6
5.1. Fondation pour la Nature et l'Homme.....	6
5.2. Union internationale pour la conservation de la nature.....	6
5.3. World Wildlife Fund (WWF)	6
5.4. France nature environnement.....	6
5.5. Humanité et biodiversité	6
5.6. BLOOM.....	6
6. REPRÉSENTANT DES PROFESSIONNELS	7
6.1. Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM).....	7
6.2. Assemblée permanente des chambres d'agriculture de France.....	7
6.3. Coordination rurale.....	7

1. Cabinets

1.1. Ministère de la Transition écologique, de l'Énergie, du Climat et de la Prévention des risques

- ♦ M^{me} Aurélie Vieillefosse, directrice adjointe du cabinet, chargée de l'environnement, du climat et de la prévention des risques.

1.2. Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt

- ♦ M^{me} Anne Girel-Zajdenweber, conseillère biodiversité, eau, planification écologique et stratégie *écophyto*.

2. Administrations

2.1. Services du premier ministre

2.1.1. Secrétariat général à la planification écologique

- ♦ M. Frédérik Jobert, secrétaire général adjoint à la planification écologique.

2.1.2. Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture

- ♦ M. Martin Gutton, délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture.

2.2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

2.2.1. Direction du budget

- ♦ M. Thomas Espeillac, sous-directeur en charge de l'écologie, du logement et du transport (SD4) ;
- ♦ M François Deschamps, adjoint au sous-directeur de l'agriculture, de l'alimentation, de la forêt, des affaires rurales, de l'aide publique au développement, de l'action extérieure de l'État, de l'immigration, de l'asile et de l'intégration (SD7) ;
- ♦ M. Thibaut Roulon, chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB) ;
- ♦ M^{me} Marine Adam, adjointe au chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB) ;
- ♦ M. Theo Ferry, adjoint au chef du bureau de la politique budgétaire (1BPB) ;
- ♦ M^{me} Marie Murat, adjointe au chef du de l'agriculture (7BA).

2.2.2. Direction générale du Trésor

- ♦ M. Benjamin Delozier, chef du service des politiques écologiques et structurelles ;
- ♦ M. Edouard Chrétien, sous-directeur de la transition écologique (TRECO) ;

Annexe VII

- ♦ M. Mathieu Valdenaire, chef du bureau de l'environnement, de l'adaptation et de la biodiversité (TRECO2) ;
- ♦ M^{me} Alice Gremillet, adjointe au chef du bureau de l'environnement, de l'adaptation et de la biodiversité (TRECO2).

2.2.3. Direction générale des finances publiques

- ♦ M^{me} Charlotte Baratin, sous-directrice de la réglementation, des comptabilités locales et hospitalières et des activités bancaires ;
- ♦ M. Pierre Fontaine, chef du bureau des comptabilités locales et hospitalières.

2.2.4. Direction de l'immobilier de l'État

- ♦ M. Guillaume Decroix, sous-directeur Valorisation et administration de l'immobilier de l'État ;
- ♦ M^{me} Cécile Thévenin, adjointe à la sous-directrice Stratégie et expertises ;
- ♦ M^{me} Sophie Genu-Saed, adjointe chef du bureau Doctrine et stratégie immobilière de l'État.

2.2.5. Inspection générale des finances

- ♦ M^{me} Cecilia Berthaud, inspectrice générale des finances.

2.3. Ministère de la transition écologique, de l'énergie, du climat et de la prévention des risques

2.3.1. Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)

- ♦ M. Éric Banel, directeur général ;
- ♦ M^{me} Aurélie Darpeix-Van Tongeren, cheffe du service de la pêche maritime et de l'aquaculture durables ;
- ♦ M. Yann Bécouarn, chef du service espace maritimes et littoraux ;
- ♦ M. Jean-Philippe Quitot, chef du service des flottes et des marins.

2.3.2. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)

- ♦ M. Rodolphe Gintz, directeur général ;
- ♦ M. Jérôme Audhui, sous-directeur de la stratégie d'aménagement et de modernisation du réseau routier national.

2.3.3. Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

- ◆ M^{me} Celia de Lavergne, directrice générale ;
- ◆ M. Pierre-Edouard Guillain, directeur de projet auprès de la directrice générale ;
- ◆ M. Matthieu Mourer, adjoint à la sous-directrice de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins.

2.3.4. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

- ◆ M. Hervé Vanlear, adjoint de la directrice générale ;
- ◆ M. Timothée Ascensio-Frery, directeur du cabinet de la directrice générale.

2.3.5. Conseil général du développement durable

- ◆ M. Brice Huet, commissaire général et délégué interministériel au développement durable ;
- ◆ M^{me} Amélie Coantic, adjointe au commissaire générale au développement durable ;
- ◆ M^{me} Audrey Coreau, cheffe du service de l'économie verte et solidaire.

2.3.6. Autorité environnementale de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable

- ◆ M^{me} Sylvie Banoun, membre ;
- ◆ M. Philippe Ledenvic, ancien président ;
- ◆ M. François Vauglin, membre.

2.4. Ministère de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt

2.4.1. Direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises

- ◆ M^{me} Marie-Aude Stofer, sous-directrice des filières forêt-bois, cheval et bioéconomie ;
- ◆ M. Arnaud Dunand, sous-directeur de la performance environnementale et de la valorisation des territoires ;
- ◆ M^{me} Claire Brennetot, adjointe à la sous-directrice Europe ;
- ◆ M^{me} Juliette Prade, adjointe à la sous-directrice de la gestion des aides de la politique agricole commune (PAC) ;
- ◆ M^{me} Carla Midenà, chargée de mission biodiversité.

2.4.2. Direction générale de l'alimentation (DGAL)

- ◆ M. Loïc Agnes, chef du service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international ;
- ◆ M^{me} Sophie Palin, sous-directrice de l'accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques ;
- ◆ M. Philippe Sappey, sous-directeur du pilotage des ressources et des services.

2.4.3. Service des statistiques et de la prospective (SSP)

- ♦ M. Vincent Marcus, chef de service ;
- ♦ M. Félix Paquier, chef du bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles ;
- ♦ M^{me} Marie Martinez chargée de mission climat et transition des systèmes agricoles et alimentaires ;
- ♦ M. Johann Gremont, chargé de mission politique agro-environnementale.

2.5. Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales

2.5.1. Direction générale des collectivités locales (DGCL)

- ♦ M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- ♦ M. Julien Rougé, chef du bureau des concours financiers de l'État ;
- ♦ M. Louis Métais-Lissowski, chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière ;
- ♦ M. Tom Le Cann, rédacteur au bureau des budgets locaux et de l'analyse financière

3. Autres organismes publics

3.1. Office national de la biodiversité (ONB)

- ♦ M. Olivier Thibault, directeur général ;
- ♦ M. Denis Charissoux, directeur général délégué aux ressources ;
- ♦ M. François Hissel, directeur de la surveillance, de l'évaluation et des données.

3.2. Agences de l'eau

- ♦ M. Nicolas Mourlon, directeur général de l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse ;
- ♦ M^{me} Sandrine Rocard, directrice générale de l'agence de l'eau Seine Normandie ;
- ♦ M. Frédéric Chauvel, directeur général adjoint de l'agence de l'eau Seine Normandie ;
- ♦ M. Christophe Poupard, directeur de la connaissance et de la planification de l'agence de l'eau Seine Normandie.

3.3. Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)

- ♦ M. Jacques Andrieu, directeur ;
- ♦ M^{me} Valérie Gourvennec, directrice adjointe ;
- ♦ M^{me} Marthe Ouedraogo : cheffe de projet ;
- ♦ M^{me} Marie Ducamp, chargée de mission ;
- ♦ M. Théo Branswyck : chargé d'études statistiques et économiques.

3.4. Caisse des dépôts et des consignations (CDC)

- ♦ Nathalie Lhayani, directrice de la politique durable du groupe caisse des dépôts ;
- ♦ Marguerite Culot-Horth, experte biodiversité, eau et circularité.

3.5. Caisse des dépôts biodiversité (CDC Biodiv)

- ♦ M. David Magnier, directeur de la mission économie de la biodiversité.

3.6. Office national des forêts (ONF)

- ♦ M^{me} Marie-Agnès Vibert, adjointe à la directrice générale chargée de la coordination des directions supports ;
- ♦ M. Albert Maillet, directeur des forêts et des risques naturels ;
- ♦ M. Nicolas Lagnous, directeur économique et financier.

3.7. Observatoire national de la biodiversité

3.8. Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE)

- ♦ M. Philippe Mauguin, président directeur général ;
- ♦ M^{me} Cécile Detang-Dessendre, directrice scientifique adjointe agriculture ;
- ♦ M. Louis-Augustin Julien, directeur général délégué ressources ;
- ♦ M. Thierry Caquet, directeur scientifique environnement.

3.9. Cour des comptes européenne

- ♦ Mme Florence Fornaroli, manager principale à la première chambre en charge de l'utilisation des ressources naturelles ;
- ♦ M. Xavier Ignasi Farrero Gonzalez, auditeur.

3.10. Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN)

- ♦ M. Gilles Bloch, président ;
- ♦ M^{me} Nirmala Séon-Massin, directrice de l'expertise.

3.11. Personnalités qualifiées

- ♦ M. Antoine Cadi, président de TETRAS *Innovating for Nature* ;
- ♦ M. Guillaume Sainteny, président du Plan Bleu.

4. Collectivités territoriales

4.1. Conseil départemental de Vendée

- ♦ M. Alain Leboeuf, président ;
- ♦ M^{me} Anne Aubin-Sicard, président de la commission Climat, biodiversité et espaces naturels sensibles ;
- ♦ M. Laurent Favreau, président de la commission Agriculture, eau, laboratoire et alimentation de proximité ;
- ♦ M. Patrick Garnier, directeur général adjoint.

5. Organisations non gouvernementales

5.1. Fondation pour la Nature et l'Homme

- ♦ M. Félix Mailly, chargé de mission biodiversité.

5.2. Union internationale pour la conservation de la nature

- ♦ M. Sébastien Moncorps, directeur du comité français.

5.3. World Wildlife Fund (WWF)

- ♦ M^{me} Isabelle Laudon, responsable politiques publiques.

5.4. France nature environnement

5.5. Humanité et biodiversité

- ♦ M^{me} Sandrine Béliet, directrice.

5.6. BLOOM

- ♦ M^{me} Valérie Le Brenne, chargée de projet, responsable de campagne sur les subventions ;
- ♦ M. Swann Bommier, responsable de plaidoyer.
- ♦ M. Augustin Lafond, scientifique des données.
- ♦ M. Théophile Protat, étudiant en économie politique à l'école d'économie et de droit de Berlin.

6. Représentant des professionnels

6.1. Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM)

- ♦ M. Serge Larzabal, premier vice- président ;
- ♦ M. Philippe de de Lambert des Granges, directeur général.

6.2. Assemblée permanente des chambres d'agriculture de France

- ♦ M. Pascal Ferey, président de la chambre d'agriculture de la Manche ;
- ♦ M^{me} Mylène Hamon, chargée de mission biodiversité.

6.3. Coordination rurale

- ♦ M^{me} Véronique Le Floc'h, présidente ;
- ♦ M^{me} Agathe Lecoulant, chargée d'affaires publiques et de relation presse.

PIÈCE JOINTE



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Paris, le - 8 JUL. 2024

Les ministres

Nos références : 05/17355

Madame la cheffe du service de l'Inspection
générale des finances

Monsieur le vice-président du Conseil
général de l'alimentation, de l'agriculture et
des espaces ruraux

Monsieur le chef de service de l'Inspection
générale de l'environnement et du
développement durable

Objet : Mission IGF/CGAAER/IGEDD relative à un plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 2030

Les données scientifiques démontrent que les écosystèmes se dégradent à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine, avec des conséquences non seulement pour la biodiversité elle-même, mais aussi pour les conditions de vie des populations humaines et pour les activités économiques qui reposent sur le bon état des écosystèmes et des services écosystémiques. Afin de stopper et inverser cette érosion du vivant, le Gouvernement a présenté le 27 novembre 2023 la Stratégie nationale biodiversité 2030 (SNB), qui constitue le document-cadre pour l'action publique dans le domaine de la biodiversité et des écosystèmes pour la décennie à venir.

Conformément au cadre mondial pour la biodiversité de l'accord de Kunming-Montréal, la SNB acte le besoin de réduire les dépenses publiques dommageables à la biodiversité. Elle prévoit d'établir un diagnostic des dépenses publiques européennes, nationales et locales dommageables à la biodiversité (dépenses budgétaires, fiscales, redevances et taxes affectées et autres aides publiques), et des possibilités de résorber leurs impacts ou de les supprimer. Sur la base de ce diagnostic, la mesure 37 de la SNB prévoit par ailleurs d'établir en 2024 un plan d'action pluriannuel, hiérarchisé par type de dépenses, assorti de modalités de mise en œuvre progressives permettant d'aller vers la suppression ou la réforme des dépenses publiques dommageables à la biodiversité d'ici 2030.

La SNB précise par ailleurs que « le rapport IGF/IGEDD de décembre 2022 n'a pas été en mesure d'analyser dans le détail les subventions au secteur agricole. Afin d'objectiver la situation, dans ce secteur mais aussi dans d'autres secteurs économiques, une mission IGF/CGAAER/IGEDD sera lancée début 2024, pour analyser les effets potentiellement dommageables à la biodiversité des subventions publiques et les objectifs poursuivis par lesdites subventions (transition énergétique, souveraineté alimentaire...). Cette analyse permettra d'éclairer les travaux, et en particulier les évolutions du PSN. »

La présente mission vise à mettre en œuvre cette disposition.

Sur le volet agricole, il s'agira d'actualiser les conclusions de la précédente mission IGF-IGEDD de décembre 2022 qui avait considéré que la majorité des aides versées dans le cadre du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) étaient dommageables à la biodiversité. Votre mission conduira une analyse fine et détaillée des différents types d'aides afin de préciser et de mettre à jour le diagnostic en partant du Plan stratégique national de la PAC 2023-2027.

Sur les volets aménagement des territoires (transport, logement, activités) et énergie, votre mission devra identifier et quantifier l'ensemble des dépenses publiques dommageables à la biodiversité, en prenant en compte notamment la construction et la gestion des infrastructures et bâtiments, les types d'énergie et des modes de transport employés.

Sur le volet consommation, la mission aura aussi pour ambition d'identifier et de quantifier l'ensemble des dépenses publiques qui encouragent des comportements en matière d'achat et d'usage de biens et services qui sont dommageables à la biodiversité notamment au regard de la surexploitation des ressources naturelles et des pollutions engendrées (y compris aux microplastiques).

Dans cette perspective, votre mission consistera donc à :

- analyser l'impact des aides publiques les plus dommageables à la biodiversité notamment dans les secteurs cités ci-dessus, en considérant le plus finement possible les différentes catégories d'aides (y compris les incitations fiscales), leurs modalités de mise en œuvre, leurs mécanismes d'action et d'incitation et leurs impacts différenciés sur la biodiversité, au regard notamment de l'application de la séquence « Éviter, Réduire, Compenser ». Pour tous ces secteurs, l'analyse prendra en compte les effets directs des dépenses dommageables sur la biodiversité, mais également, dans la mesure du possible, leurs effets indirects ;
- sur la base de cette analyse, dresser un état des lieux partagé des dépenses publiques les plus dommageables à la biodiversité à réorienter en priorité, en explicitant les objectifs poursuivis par lesdites aides, et la capacité à atteindre ces mêmes objectifs, s'ils restent pertinents, en cas de suppression ou réforme ;
- proposer, un plan pluriannuel à l'horizon 2030 de suppression ou réforme des dépenses publiques dommageables pour la biodiversité identifiées, conformément à l'objectif fixé par la SNB. Une attention particulière sera portée aux modalités concrètes de réforme afin (i) de maximiser leur impact positif sur les milieux et la biodiversité, tout en prenant en compte les synergies et les arbitrages avec d'autres volets de la transition écologique, notamment la décarbonation (ii) de prendre en compte les enjeux de souveraineté alimentaire et énergétique, de cohésion territoriale, de réduction des nuisances ainsi que les conséquences économiques et sociales pour les ménages et les filières économiques, en particulier le secteur agricole.

Vous pourrez vous appuyer sur le corpus de rapports disponibles, sur les avis des experts reconnus dans le domaine, ainsi que sur les services du MTECT (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, commissariat général au développement durable, direction générale des transports, des infrastructures et des mobilités, direction générale de l'énergie et du climat), du MEFSIN (direction du budget, direction générale du Trésor, et direction de la législation fiscale), du MASA (direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, service de la statistique et de la prospective du secrétariat général), du Secrétariat d'Etat chargé de la Mer (direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture) et du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE). Vous pourrez également consulter plus largement des parlementaires, des élus des collectivités ou des personnalités qualifiées (notamment des économistes).

Vos conclusions définitives sont attendues 6 mois après réception du présent courrier et un point d'étape sera fait à mi-parcours.

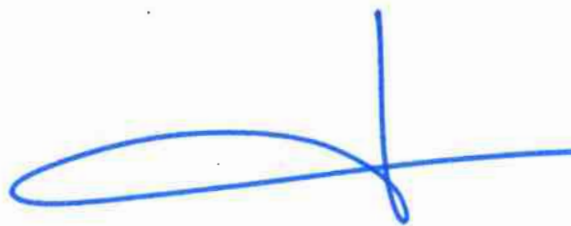
Marc FESNEAU

Ministre de l'Agriculture et de la
Souveraineté alimentaire

A stylized blue ink signature consisting of a series of vertical strokes and a diagonal line.

Thomas CAZENAVE

Ministre délégué chargé
des Comptes Publics

A blue ink signature featuring a large, horizontal oval loop followed by a vertical line and a horizontal stroke.

Christophe BÉCHU

Ministre de la Transition
écologique et de la Cohésion
des territoires

A blue ink signature with multiple overlapping horizontal and diagonal strokes.

Hervé BERVILLE

Secrétaire d'Etat chargé de
la Mer et de la Biodiversité

A blue ink signature with a large, sweeping loop and a horizontal line extending to the right.