



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 2030

Rapport n° 24083 – tome 1

établi par

Bruno LOCQUEVILLE

Inspecteur général

Alessandra KIRSCH

Inspectrice adjointe

en appui

Mai 2025

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

NOTE DE DIVERGENCE	6
RESUME.....	8
INTRODUCTION	11
1. LES SOUTIENS PUBLICS A DESTINATION DES SECTEURS DE L'AGRICULTURE, DE LA FORET, DE LA PECHE MARITIME ET DE L'AQUACULTURE MARINE ONT FAIT L'OBJET D'UN RECENSEMENT A MAILLE FINE PAR LA MISSION.....	12
1.1. Le champ d'analyse de la mission représente un volume de 33 Md€ d'aides publiques	12
1.1.1. La biodiversité et les services qu'elle procure sont soumis à cinq pressions anthropiques, de natures et d'intensités diverses	12
1.1.2. Au sein des secteurs économiques retenus, certaines pratiques aggravent les pressions anthropiques	13
1.1.3. Les secteurs étudiés par la mission représentent 33,3 Md€ de dépenses publiques, de toute nature, souvent essentielles à la viabilité économique des activités qu'ils recouvrent	15
1.2. La mission s'est attachée à identifier les subventions dommageables à la biodiversité	16
1.2.1. Subventions dommageables et scénario contrefactuel : deux concepts à définir avant d'aller plus loin	16
1.2.2. Les données disponibles ne suffisent pas toujours pour répondre de façon pertinente aux questions posées.....	17
2. LA MISSION A IDENTIFIE PEU DE SUBVENTIONS DOMMAGEABLES AU SEIN DES SECTEURS QU'ELLE A RETENUS	17
2.1. Les subventions dommageables à la biodiversité représentent un total de 1,3 Md€ et 608 M€ de dépenses n'ont pu être qualifiées	18
2.2. L'agriculture bénéficie d'un soutien public à hauteur de 32 Md€ par an.....	18
2.2.1. Des moyens importants, de toute nature, soutiennent un secteur structurellement dépendant des subventions.....	18
2.2.1.1. Les fonds européens déployés dans le cadre de la politique agricole commune représentent un volume de 9,3 Md€ par an	18
2.2.1.2. La mission a recensé 22,5 Md€ de soutiens nationaux, provenant de l'État pour l'essentiel (crédits budgétaires, dépenses fiscales et sociales, taxes affectées) et, pour une faible part, des collectivités territoriales (Régions).....	20
2.2.2. La PAC encourage une évolution des pratiques agricoles, encore insuffisante pour enrayer le déclin de la biodiversité	23
2.2.2.1. La PAC n'a pas permis d'enrayer le déclin de la biodiversité sur les terres agricoles.....	23

2.2.2.2. ...bien qu'elle ait progressivement intégré les préoccupations environnementales	23
2.2.3. Sur près de 32 Md€ de dépenses publiques passées en revue, 30 Md€ ont été qualifiées de « <i>non dommageables</i> », 1,1 Md€ de « <i>dommageables</i> » et 569 M€ n'ont pu être qualifiées.....	26
2.3. Les soutiens en faveur des secteurs de la pêche et de l'aquaculture s'inscrivent dans un modèle économique exposé à la concurrence internationale	28
2.3.1. La mission a recensé 349,1 M€ de soutiens publics aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine, sans visibilité sur les financements apportés par les collectivités.....	28
2.3.2. Sur les 349,1 M€ de dépenses publiques passées en revue, la mission identifie 149,0 M€ de dépenses « <i>dommageables</i> » et 39,3 M€ n'ont pu être qualifiées.....	29
2.4. Les dépenses publiques en faveur de la forêt sont réparties entre le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), de nombreux programmes du budget de l'État et les budgets des Régions.....	30
3. LES SUBVENTIONS IDENTIFIEES COMME « <i>DOMMAGEABLES</i> » PEUVENT THEORIQUEMENT ETRE SUPPRIMEES OU REORIENTEES, MAIS LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET LES ENJEUX DE SOUVERAINETE INVITENT A LA PRUDENCE.....	32
3.1. Un travail partenarial associant étroitement les directions d'administration centrale et les opérateurs est indispensable pour la construction d'une méthode partagée de cotation dans la durée	32
3.2. Pour le secteur agricole, des pistes de réforme à inscrire dans un cadre économique, budgétaire et social contraint.....	33
3.2.1. Les aides qualifiées de dommageables peuvent théoriquement être réorientées ..	34
3.2.2. Des adaptations de la politique agricole commune permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles sont à envisager dans le cadre du PSN	34
3.2.2.1. 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	35
3.2.2.2. Rétablir la conditionnalité à son niveau d'ambition initial	36
3.2.2.3. Un second pilier « <i>fer de lance</i> » de la transition écologique.....	37
3.2.2.4. Indemniser les exploitations soumises à des exigences environnementales spécifiques.....	39
3.3. La mission formule quelques pistes de réflexion pour améliorer la performance de la dépense publique en matière de préservation de la biodiversité dans les secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine	39
3.3.1. 43% de la dépense passée en revue est qualifiée de « <i>dommageable</i> », théoriquement réorientable	40
3.3.2. ... mais les marges de manœuvre paraissent étroites	40

3.3.3. L'amélioration de la connaissance des soutiens publics aux activités maritimes est indispensable pour suivre et évaluer leurs impacts sur la biodiversité	40
3.4. Une très faible part du soutien public consacré au secteur forestier est qualifiée de dommageable et sa suppression ou sa réorientation ne peuvent être envisagées qu'avec prudence	41
CONCLUSION.....	42
ANNEXES	43
Annexe 1 : Lettre de mission	45
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	48
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés	56

NOTE DE DIVERGENCE

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

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

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

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

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

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

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.

RESUME

La biodiversité s'effondre. En France, en Europe, et partout ailleurs dans le monde. Ce constat est sans appel, et a notamment été souligné 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 SNB pour 2030 a été publiée en novembre 2023. En mars 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). Dans ce cadre, il était notamment demandé aux missionnés de dresser un état des lieux des dépenses publiques dommageables à la biodiversité. Le rapport¹ qui en est résulté, produit en novembre 2022, estimait les subventions dommageables à plus de 10 Md€, l'essentiel consistant 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 a prévu, « *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 et comme objet d'analyse les *subventions* accordées à ces secteurs, dans une acception très large du terme, recouvrant l'ensemble des dépenses publiques de quelque origine et de quelque nature qu'elles soient. C'est de l'ensemble de ces dépenses, identifiées dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2024, qu'il s'agira, dans la suite du rapport, lorsque sera employé le terme « *subvention* ».

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.

Un profond désaccord d'ordre méthodologique a cependant rapidement émergé entre les membres de la mission, IGF/IGEDD d'une part, CGAAER d'autre part, quant à la définition du caractère dommageable desdites *subventions* et au choix du scénario contrefactuel.

Les missionnés de l'IGF et de l'IGEDD ont ainsi fait le choix de qualifier de dommageables non seulement les subventions qui incitent à adopter des comportements ou des pratiques ou à réaliser des installations, ouvrages ou travaux préjudiciables à la biodiversité, mais aussi celles qui n'incitent pas assez au changement de modèle. Pour cela, ils ont défini, dans chacun des secteurs voire sous-

¹ IGF/IGEDD (2022), *Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030*, novembre

secteurs à analyser, un modèle cible et ont qualifié de dommageable toute pratique, comportement ou activité jugée moins performante pour la préservation de la biodiversité que ce modèle.

Le CGAAER a, pour sa part, considéré que ne devaient être qualifiées de dommageables que les subventions *incitant* à adopter des comportements ou des pratiques ou à réaliser des installations, ouvrages ou travaux préjudiciables à la biodiversité, au regard d'un scénario contrefactuel correspondant à une situation sans subvention

Cette différence d'approche a conduit :

- à des écarts substantiels dans l'identification et le chiffrage des subventions dommageables entre les composantes de la mission pour les secteurs de l'agriculture et de la forêt et, dans une moindre mesure, de la pêche et de l'aquaculture ;
- le CGAAER à s'abstenir de prendre part à la qualification des soutiens à destination des secteurs hors de son champ de compétences et à la formulation des propositions en découlant: transport maritime, aménagement du territoire, énergies ;
- compte tenu de nombreux points de désaccord persistants, à produire deux rapports distincts : l'un sous le timbre IGEDD/IGF, l'autre sous le timbre CGAAER seul.

In fine, les « subventions », ou soutiens publics, ainsi recensées comme « dommageables », font l'objet de propositions de réforme ou de suppression. Les propositions sont mises en perspective avec les objectifs poursuivis par les « subventions » auxquelles elles se rapportent et si possible hiérarchisées en fonction de leur faisabilité (acceptabilité sociale et économique notamment) et de leurs effets attendus sur la biodiversité.

Le présent rapport est celui produit par les missionnés du CGAAER.

En synthèse, les missionnés du CGAAER ont passé en revue 33,3 Md€ de dépenses publiques, parmi lesquelles ils ont identifié 1,3 Md€ de subventions « dommageables » à la biodiversité et 31,2 Md€ de subventions « non dommageables ». 608 M€ de dépenses n'ont en revanche pu être qualifiées.

Secteurs	Subventions (M€)	Subventions dommageables (M€)	Subventions non qualifiées (M€)
Agriculture	31 730,3	1 108,6	568,9
Forêt	1 226,2	57,0	0,0
Pêche-aquaculture	349,1	149,0	39,3
Total - CGAAER	33 305,6	1 314,6	608,2

Source : mission – retravaillé par missionnés CGAAER.

Par secteur, les principales conclusions sont les suivantes :

- **pour l'agriculture** : le secteur est fortement dépendant des aides, dont la majeure partie est un soutien direct au revenu. Si les subventions sont un levier pour agir sur les pratiques agricoles, toute réorientation a des répercussions économiques. L'essentiel des subventions agricoles de la PAC est désormais soumis à la conditionnalité, et la plupart des incitations

dommageables à la biodiversité ont été supprimées au fil des réformes. Néanmoins, la biodiversité continue à se dégrader sur les terres agricoles et le développement des pratiques vertueuses doit continuer à être encouragé. Les missionnés du CGAAER proposent de reconsidérer les assouplissements récemment apportés à la conditionnalité, de créer un nouveau niveau à l'éco-régime et de nouveaux bonus et, enfin, de réorienter voire augmenter les moyens dédiés à certains dispositifs ;

- **pour la pêche et l'aquaculture** : il s'agit ici aussi, surtout pour la pêche, de secteurs évoluant dans une concurrence internationale et soutenus par les pouvoirs publics. Le principal levier identifié est constitué par 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 de définir une stratégie de réduction progressive de la pression liée au chalutage de fond dans les aires marines protégées ;
- **pour la forêt** : le seul poste de dépense identifié comme dommageable est constitué par l'allègement fiscal pour l'achat de carburants pour les travaux forestiers : comme pour le secteur agricole, cet allègement pourrait théoriquement être supprimé, mais les missionnés du CGAAER ne formulent pas de préconisations le concernant si ce n'est d'aborder le cas échéant le sujet avec prudence, compte tenu de sa sensibilité.

Mots clés : subventions dommageables, biodiversité, SNB 2030

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 de 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 les modalités selon lesquelles elles pourraient être progressivement supprimées ou réformées à l'horizon 2030.

La mission se composait :

- pour l'IGEDD, de Mme Virginie Dumoulin et de M. Ghislain Gomart, inspecteurs généraux de l'environnement et du développement durable ;
- pour le CGAAER, de M. Bruno Locqueville, inspecteur général et de Mme Alessandra Kirsch, inspectrice adjointe, en appui ;
- pour l'IGF, de M. Pierre Deprost, inspecteur général des finances et de MM. Charles Henry Glaise, Pierre Chamouard et Rémy Slove, inspecteurs des finances.

Schématiquement, le travail de la mission a consisté à recenser les moyens publics consacrés aux secteurs retenus après échanges avec les commanditaires, puis à coter chacune des lignes de dépense à destination de chacun de ces secteurs au regard de son impact sur la biodiversité. Le choix a été fait de considérer 2024 comme année de référence et de s'appuyer par conséquent sur le projet de loi de finances (PLF) de cette même année, le périmètre d'étude étant constitué des secteurs suivants : agriculture, forêt, pêche maritime, aquaculture marine et transport maritime, aménagement du territoire, énergie.

Les différences d'approche et de méthode apparues au sein de la mission entre les membres de l'IGF et de l'IGEDD d'une part, du CGAAER d'autre part, les ont cependant in fine conduits à produire deux rapports distincts : l'un sous le timbre IGF/IGEDD, portant sur l'ensemble du périmètre défini ci-dessus ; l'autre sous le timbre CGAAER, portant uniquement sur les secteurs de l'agriculture, de la forêt, de la pêche maritime et de l'aquaculture marine. Dans la suite du rapport, les *termes* « *la mission* » et « *les missionnés* » s'entendent comme « *les missionnés du CGAAER* ».

Le présent rapport comprend en tout quatre tomes : le premier tome, numéroté 1, contient le corps du rapport et les annexes « *générales* » (lettre de mission, liste des personnes rencontrées, liste des sigles utilisés). Les trois tomes suivants, numérotés 2 à 4, correspondent chacun à une annexe sectorielle : secteur agricole (annexe 4), secteur de la pêche maritime et de l'aquaculture marine (annexe 5), secteur forestier (annexe 6). Pour une vision consolidée des thématiques sectorielles abordées, il est recommandé de compléter la lecture du rapport par celle des annexes correspondantes.

1. LES SOUTIENS PUBLICS A DESTINATION DES SECTEURS DE L'AGRICULTURE, DE LA FORET, DE LA PECHE MARITIME ET DE L'AQUACULTURE MARINE ONT FAIT L'OBJET D'UN RECENSEMENT A MAILLE FINE PAR LA MISSION.

1.1. Le champ d'analyse de la mission représente un volume de 33 Md€ d'aides publiques

1.1.1. La biodiversité et les services qu'elle procure sont soumis à cinq pressions anthropiques, de natures et d'intensités 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 dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB), 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 et des mers ;
- l'exploitation directe des organismes ;
- le changement climatique ;
- les pollutions ;
- les espèces exotiques envahissantes.

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'activité ont, par leur essence même, davantage d'interrelations avec les milieux naturels : c'est le cas de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche maritime et de l'aquaculture marine, qui constituent le périmètre de la présente étude.

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 difficile. Malgré les difficultés liées à sa mesure, le constat de la dégradation de la biodiversité dans les secteurs étudiés fait l'objet d'un consensus scientifique et est partagé par la plupart des acteurs sinon tous.

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

La lettre de mission invitait à explorer quatre volets : un volet agricole, en s'appuyant notamment 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 qu'elle a considérés comme trop larges à étudier dans le calendrier dans lequel devaient s'inscrire ses travaux.

La mission a étudié les effets des pratiques à l'œuvre et des financements publics en vigueur en 2024 dans cinq secteurs : l'agriculture, la forêt, les activités maritimes (pêche, aquaculture et transport), l'aménagement du territoire et l'énergie.

Dans chacun de ces secteurs, la mission a mené une revue de littérature et des entretiens pour appréhender les atteintes à la biodiversité spécifiques et le rôle des subventions dans ce mécanisme. L'analyse détaillée figure dans les annexes sectorielles à ce rapport. Quelques éléments sont repris à titre illustratif au tableau 1.

Tableau 1 : Exemples de pratiques/activités renforçant les pressions anthropiques sur la biodiversité au sein des s

Pression	Agriculture	Forêt	Aménagement du territoire	Activités
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).		Destruction et fragmentation d'habitats via l'artificialisation, imperméabilisation des sols	Dégradation de l'écosystème aquatique, de la biodiversité benthique et de la biodiversité pélagique via la pêche par chalutage ou l'ancrage.
Surexploitation des ressources et des écosystèmes	Surpâturage, épuisement des sols agricoles, irrigation mal maîtrisée en période d'été.	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 ressources halieutiques, capture accidentelles, etc.
Changement climatique	Émission de gaz à effet de serre via l'élevage et l'utilisation des fertilisants et des carburants et combustibles fossiles		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.		Pollution chimique et atmosphérique durant les phases de construction, pollution lumineuse.	Pollution chimique et médicamenteuse en aquaculture, pollution sonore du transport
Espèces exotiques envahissantes	Transmission de pathogènes dans l'élevage ou en productions végétales		Propagation d'espèces invasives le long des infrastructures linéaires (canaux).	Contamination, échappement d'espèces, décharge des déchets, transports d'espèces

Source : Mission.

1.1.3. Les secteurs étudiés par la mission représentent 33,3 Md€ de dépenses publiques, de toute nature, souvent essentielles à la viabilité économique des activités qu'ils recouvrent

La lettre de mission invitait à retenir une acception très large de la notion de *subvention* et à explorer les différentes catégories de dépenses publiques, de quelque nature et de quelque origine qu'elles soient, en tenant compte de leurs effets directs et, dans la mesure du possible, indirects. Pour mener ce travail, la mission a engagé un recensement de l'ensemble des dépenses publiques : fonds européens, crédits budgétaires, dépenses fiscales, taxes affectées, dépenses des collectivités territoriales et des opérateurs publics.

La mission a toutefois rencontré des limites techniques dans l'accès à certaines données financières. Ce fut particulièrement le cas pour les collectivités territoriales pour lesquelles 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 un peu plus de 33 Md€ de financements publics pour les secteurs étudiés (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Répartition des financements publics recensés par la mission par secteur, 2024

Secteurs	Financements (M€)
Agriculture	31 730,3
Forêt	1 226,2
Pêche et aquaculture	349,1
Total	33 305,6

Source : Mission.

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

Toute modification portant sur la nature et le volume d'aides consacrés à ces secteurs aura 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 est un élément, précisé dans les annexes sectorielles, important à garder à l'esprit.

1.2. La mission s'est attachée à identifier les subventions dommageables à la biodiversité

1.2.1. Subventions dommageables et scénario contrefactuel : deux concepts à définir avant d'aller plus loin

S'appuyant sur la littérature disponible (en particulier : Organisation de coopération et de développement économiques, 2003² ; Centre d'analyse stratégique, 2012³ ; Convention sur la diversité biologique et cadre mondial de Kunming-Montréal, notamment cible 18, 2022⁴, budget vert), les missionnés ont considéré que pour pouvoir être qualifiée de dommageable à la biodiversité, une subvention devait *inciter* son bénéficiaire à adopter un comportement, une pratique ou à exercer une activité aggravant les pressions sur la biodiversité, le caractère *incitatif* étant pour eux un élément central de la qualification. Ils notent que, pour l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « *une subvention peut être considérée comme dommageable [...] si elle induit plus de dommages pour l'environnement qu'il n'en existerait en [son] absence* ».

Les termes mêmes de la lettre de mission, qui invite à se concentrer sur les dépenses publiques *les plus* dommageables, les confortent dans cette approche.

Cette question de définition est intimement liée à une autre, qu'elle contient « *en creux* » et d'ailleurs suggérée dans la citation de l'OCDE ci-dessus : à quelle situation compare-t-on pour qualifier ? Ce qui conduit à la notion de scénario *contrefactuel*.

Selon France Stratégie⁵, « *Le but de l'évaluation [d'une politique publique, c'est de pouvoir] répondre, de façon crédible, à la question suivante : quelle situation la société aurait-elle connue en l'absence de la politique menée ? Cette situation hypothétique, aussi nommée situation « contrefactuelle », est la clé d'une évaluation réussie* ».

Transposé à la problématique qui nous intéresse ici, c'est-à-dire à la question de savoir si une dépense publique est ou non dommageable à la biodiversité, ce principe conduit à considérer la situation sans intervention publique et à la comparer à la situation résultant de ladite intervention : c'est selon cette grille de lecture que la mission, comme l'avaient fait auparavant l'OCDE et le Centre d'analyse stratégique (CAS), comme c'est le cas, aussi, en règle générale, dans le budget vert et dans la littérature consultée⁶, a analysé ligne à ligne l'ensemble des dépenses publiques recensées dans les secteurs auxquels elle s'est intéressée.

En résumé et schématiquement, sera ainsi qualifiée de dommageable selon cette approche une *subvention* qui, en comparaison avec une situation sans subvention, incite à adopter un comportement ou une pratique aggravant les pressions sur la biodiversité.

² OCDE, 2003, *Les subventions dommageables à l'environnement, problèmes et défis*

³ 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

⁴ ONU, Convention sur la diversité biologique, 2022, cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, décision adoptée par la conférence des parties le 19 décembre 2022

⁵ Desplatz, R., Ferracci, M. (2016), *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*, France stratégie, septembre

⁶ La mission a toutefois pris connaissance avec intérêt d'un rapport de l'Institute for climate economics (I4CE) sur les financements publics du système alimentaire français et leur contribution à la transition écologique, publié en septembre 2024, dans lequel les subventions sont analysées au regard de leur alignement sur les stratégies nationales en faveur du climat et de leur environnement. Un indicateur sur les dépenses défavorables à la biodiversité a par ailleurs été élaboré par l'observatoire national de la biodiversité. Il ne repose pas sur le scénario contrefactuel classique mais consiste à comparer la situation aidée à la meilleure pratique disponible. Cet indicateur n'a toutefois à ce stade pas été publié.

1.2.2. Les données disponibles ne suffisent pas toujours pour répondre de façon pertinente aux questions posées

Une des difficultés inhérentes à la mesure de la dégradation de la biodiversité réside dans son caractère multifactoriel. Alors que la tonne d'équivalent CO2 émise constitue un indicateur reconnu de l'impact des activités humaines sur le climat, il n'existe pas d'indicateur synthétique de la dégradation de la biodiversité. De nombreux travaux existent, prenant le parti d'évaluer l'une des pressions sur tel compartiment de 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. Aussi la caractérisation d'un éventuel dommage à la biodiversité, et de son ampleur, résultant de telle ou telle pratique constitue-t-elle une tâche complexe.

Difficulté supplémentaire, dans cet univers multifactoriel, établir un lien univoque entre une intervention publique et une pratique ou un comportement est rarement aisé.

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

Les dépenses des collectivités territoriales, que la lettre de mission invitait à inclure dans le périmètre d'étude, n'ont pas toujours été simples à cerner. Si l'établissement d'un « *budget vert* » fait désormais l'objet d'une obligation des collectivités territoriales, il n'en existe pour le moment pas⁷. 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.

2. LA MISSION A IDENTIFIE PEU DE SUBVENTIONS DOMMAGEABLES AU SEIN DES SECTEURS QU'ELLE A RETENUS

Comme cela a été exposé auparavant, la mission a limité son analyse aux secteurs de l'agriculture, de la forêt, de la pêche maritime et de l'aquaculture marine et passé en revue plus de 33 Md€ de dépenses publiques de toute nature. Certaines aides, peu nombreuses, n'ont pu être qualifiées, fautes de données ou d'éléments suffisants dans la littérature consultée (tableau 3).

⁷ La première budgétisation selon l'axe biodiversité étant prévue sur l'exécution de l'exercice 2025.

2.1. Les subventions dommageables à la biodiversité représentent un total de 1,3 Md€ et 608 M€ de dépenses n'ont pu être qualifiées

Le tableau 3 présente une synthèse de l'analyse sur les secteurs passés en revue.

Tableau 3 : Récapitulatif des moyens et dispositifs identifiés

Secteurs	Moyens (M€)	Dommageables (M€)	Non qualifiés (M€)
Agriculture	31 730,3	1 108,6	568,9
Forêt	1 226,2	57,0	0,0
Pêche-aquaculture	349,1	149,0	39,3
Total	33 305,6	1 314,6	608,2

Source : Mission.

2.2. L'agriculture bénéficie d'un soutien public à hauteur de 32 Md€ par an

2.2.1. Des moyens importants, de toute nature, soutiennent un secteur structurellement dépendant des subventions

2.2.1.1. Les fonds européens déployés dans le cadre de la politique agricole commune représentent un volume de 9,3 Md€ par an

Au cœur du modèle économique de l'agriculture européenne, les aides de la politique agricole commune (PAC) représentent le premier poste de soutien public en direction des agriculteurs. En France, les aides de la PAC ont représenté 74 % du revenu agricole⁸ sur la période 2010-2022. Le degré de dépendance aux subventions diffère selon les productions : il est par exemple de 200 % pour l'orientation bovins viande, 115 % en céréales et oléo-protéagineux et 84 % pour les bovins lait (l'annexe dédiée au secteur agricole détaille ces éléments).

Le plan stratégique national (PSN) détaille la programmation financière des dispositifs du « **premier pilier** » de la PAC⁹ à destination de la France métropolitaine sur la période 2023-2027, 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 ;

⁸ Défini dans le cadre de ce rapport comme le revenu courant avant impôt par unité de travail non salarié (RCAI/UTANS)

⁹ Le fonds mobilisé est le FEAGA : fonds européen agricole de garantie.

- **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 277 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.

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 (financées par le Fonds européen agricole de garantie - FEAGA) à destination des départements et régions d'Outre-mer (DROM). Comme mentionné supra, il n'est pas couvert par le PSN. Les financements issus du FEAGA atteignent un montant annuel de 278,4M€, complétés par un financement national, via le programme 149, à hauteur de 60M€ en 2024 (voir infra), pour un total de 338,4M€. Le POSEI comporte deux types de mesures :

- les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL), d'un montant de 251,5 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, pour un montant moyen annuel de 2,0 Md€ :

- **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 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, la conversion et 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 de races menacées de disparition ou dans l'amélioration du potentiel pollinisateur des abeilles ;
- **des mesures de soutien aux investissements productifs et non productifs** pour 372 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.

L'ensemble des aides PAC du premier pilier sous PSN, les paiements annuels du second pilier, ainsi que le POSEI et les aides à la restructuration et à la reconversion du vignoble sont éco-conditionnées : le versement des aides est soumis à la conditionnalité, à savoir le respect d'un socle réglementaire, les 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).

2.2.1.2. La mission a recensé 22,5 Md€ de soutiens nationaux, provenant de l'État pour l'essentiel (crédits budgétaires, dépenses fiscales et sociales, taxes affectées) et, pour une faible part, des collectivités territoriales (Régions)

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 bois¹⁰, les crédits de paiement prévus dans le projet de loi de finances 2024 atteignent 2 066 M€.

À côté du programme 149, six autres programmes budgétaires portent des dépenses bénéficiant directement ou indirectement au secteur agricole¹¹, 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€¹² en 2024 ;
- le programme 215, doté de 697M€ 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 ;
- 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)¹³ et des appels à projet nationaux visant à développer la transversalité supra régionale inter organismes de développement ;

¹⁰ 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.

¹¹ Hors compensation des allègements de charge pour la main d'œuvre saisonnière, portée par le programme 381.

¹² Une partie du programme 143 finance des formations sans lien direct avec le secteur agricole (aides à la personne, animalerie, travaux forestiers, ...). La mission n'a pas été en mesure de les distinguer. Le montant indiqué est donc surévalué.

¹³ 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).

- 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 1 896M€ 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 dédiée au secteur agricole.

Les exploitants et salariés du secteur agricole bénéficient d'allègements de charges sociales de droit commun à hauteur de 2 593 M€ en 2024¹⁴ et d'allègements spécifiques au secteur : un allègement en faveur des entreprises agricoles employeuses de main d'œuvre saisonnière et un allègement en faveur des jeunes chefs d'exploitation pour un montant cumulé de 466 M€ en 2024. Par ailleurs, le déficit des deux régimes de retraite du secteur agricole est compensé par des transferts depuis les autres régimes, qui représentent 6,3 Md€ en 2024, dont 3,4 Md€ pour le régime des salariés agricoles et 2,9 Md€ pour le régime des exploitants agricoles. Au total, les dépenses sociales se chiffrent ainsi à 9 378 M€ en 2024.

Plusieurs opérateurs bénéficient en outre de taxes affectées pour un montant de 4 891 M€ hors allègements de charges déjà comptés ci-dessus.

Enfin, dans le cadre de la PAC 2023-2027, les Régions sont autorités de gestion régionales des mesures non surfaciques du FEADER. À ce titre la programmation financière du PSN prévoit une contribution de ces dernières pour un montant moyen annuel de 439 M€, soit 339 M€ nets une fois soustraits les transferts au profit de ces collectivités depuis le budget de l'État.

Les dépenses publiques en faveur de l'agriculture atteignent ainsi près de 32 Md€ en 2024 (tableau 4), dont 29 % sont des financements européens.

¹⁴ Commission des comptes de l'agriculture de la Nation, juillet 2024, rapport provisoire, page 106.

Tableau 4 : Dépenses publiques en faveur de l'agriculture (M€)

Financements	Financement (M€)
Fonds européens	9 278
FEAGA	7 270
<i>à destination de la France métropolitaine</i>	6 992
<i>en faveur de l'Outre-mer (POSEI)</i>	278
FEADER	2 008
Dépenses budgétaires hors compensations des dépenses sociales (État)	5 948
<i>P 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles</i>	443
<i>P 143 Enseignement et technique agricole</i>	1 696
<i>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)</i>	2 066
<i>P 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	905
<i>P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i>	697
<i>P 775 Développement et transfert en agriculture</i>	63
<i>P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture</i>	78
Dépenses fiscales (État)	1 896
Dépenses sociales (État)	9 378
<i>TO-DE</i>	423
<i>Exonération en faveur des jeunes chefs d'exploitation agricole</i>	43
<i>Allègements de charges de droit commun</i>	2 593
<i>Transferts en faveur des régimes de retraite des salariés et non-salariés agricoles</i>	6 319
Taxes affectées hors allègements de charge de droit commun (État)	4 891
Dépenses des collectivités territoriales	339
Total	31 730

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)¹⁵ 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 2020/13¹⁶ 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 biodiversité¹⁷ 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 »¹⁸ 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, en plus de 60 ans, a fortement évolué. À l'origine, son objectif assumé était de stimuler la production, à une époque où l'Europe n'était pas auto-suffisante dans bon nombre de secteurs. 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. Les aides directes ont ainsi tout d'abord été plus élevées dans les régions aux plus forts rendements et de surcroît majorées sur les surfaces irriguées. En outre, tandis que les prairies n'étaient pas primées, les surfaces en maïs ensilage étaient, elles, fortement subventionnées, les exploitations produisant une alimentation animale peu

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

¹⁶ 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.

¹⁷ EEIG Alliance environnement (2019), *Evaluation of the impacts of the CAP on habitats, landscapes, biodiversity – Final report* – novembre.

¹⁸ EEIG Alliance environnement (2019), op.cit.

ou pas basée sur l'herbe, avec un nombre élevé d'animaux par unité de surface fourragère, se trouvant ainsi avantagées.

La réforme de 2003 a apporté deux nouveautés importantes : le découplage des aides et la conditionnalité.

La particularité du paiement découplé, qui est un paiement à l'hectare, est sa totale décorrélation 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. Il n'a donc aucun effet incitatif à l'intensification.

Le découplage, lors de son déploiement initial en 2006, a tout d'abord figé l'avantage historiquement accordé aux exploitations les plus intensives, le montant des aides découplées individuelles étant alors fixé en fonction de l'historique des primes perçues par chaque exploitant. Plusieurs réformes ont depuis progressivement conduit à un rééquilibrage des soutiens et notamment des aides découplées en faveur des exploitations historiquement moins bien dotées, aux pratiques plus vertueuses¹⁹.

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 PAC. La conditionnalité²⁰ porte sur deux types d'exigences :

- des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) jugées prioritaires par le législateur et portant sur le domaine 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.

À chaque réforme, la conditionnalité progresse, d'une part pour tenir compte des évolutions réglementaires intervenues au niveau européen et d'autre part en renforçant le contenu des BCAE. Enfin, l'entrée en vigueur du paiement vert en 2014 est revenue à conditionner 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-il 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 forte baisse. En euros constants et à périmètre égal, le budget de la PAC a perdu 80 Md€, soit une baisse de 19%²¹.

¹⁹ 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).

²⁰ *La conditionnalité des aides PAC*, ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, février 2023.

²¹ 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>

Dans ce contexte, les agriculteurs s'engagent de plus en plus vers une agriculture plus résiliente et plus respectueuse de l'environnement : ainsi, sur un total de 390 000 exploitations²², 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 ans²³. Ces deux référentiels donnent lieu à des objectifs chiffrés dans la SNB 2030²⁴, même si d'autres pratiques et démarches qualifiées d'« *agroécologiques* »²⁵ illustrent également les mutations des pratiques agricoles.

Ces démarches sont plus ou moins exigeantes, relèvent de référentiels publics ou privés²⁶ ou se déploient hors référentiels²⁷. On recense ainsi les groupes « 30 000 », les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE), les fermes « *DEPHY* », les labels ou mentions comme « *Déméter* » et « *Nature et progrès* », les signes officiels de la qualité et de l'origine (SIQO²⁸), 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.

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 mesurer²⁹), puisque d'autres paramètres (autres activités humaines, facteurs météorologique ou pédo-climatique) 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 Arvalis³⁰, 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.

Ainsi, si un mouvement vers une amélioration des pratiques est incontestablement en marche, il n'est aujourd'hui pas possible d'en apprécier objectivement ni l'ampleur ni le niveau d'ambition,

²² Recensement agricole de 2020

²³ Agence Bio – *Les chiffres du bio – panorama 2023*.

²⁴ 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.

²⁵ « *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>

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ SIQO : signe officiel de la qualité et de l'origine.

²⁹ 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 verra-t-elle la PAC. *Comparaison des coûts et de l'efficacité de six instruments de transition vers une agriculture durable*

³⁰ Institut technique agricole grandes cultures et fourrages

lesquels demeurent cependant insuffisants pour enrayer la perte de biodiversité sur les terres agricoles.

2.2.3. Sur près de 32 Md€ de dépenses publiques passées en revue, 30 Md€ ont été qualifiées de « non dommageables », 1,1 Md€ de « dommageables » et 569 M€ n'ont pu être qualifiées.

La mission s'est appuyée pour conduire son analyse sur une abondante littérature et sur les données du ministère en charge de l'agriculture (service de la statistique et de la prospective) ainsi que sur les éléments recueillis lors des entretiens qu'elle a conduits. Pour plus de détails le lecteur est invité à se reporter à l'annexe spécifique au secteur agricole.

Il est important de souligner en premier lieu qu'en dehors du rapport IGF/IGEDD de 2022 susmentionné, il n'a pas été trouvé dans la littérature, pourtant abondante, consacrée aux subventions agricoles et à leurs impacts, d'étude mettant en évidence de manière tranchée que les aides de la PAC seraient « *dommageables* » à l'environnement ou, plus spécifiquement, à la biodiversité.

Les aides découplées, qui représentent 5,7 Md€ de soutien annuel, 85 % des paiements directs du premier pilier et 63 % de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées par les missionnés de « *non dommageables* » à la biodiversité. Ceci par construction, du fait de leur décorrélation de la production et de leur absence de caractère incitatif à l'intensification et du fait de la conditionnalité à laquelle ces paiements sont soumis. Une partie de ce soutien (éco-régime - 1,7 Md€) est en outre soumis au respect de critères supplémentaires de verdissement. Cette analyse est concordante avec celle qui ressort de la littérature que la mission a consultée, en particulier les rapports « *Sainteny* »³¹ et I4CE³².

Les aides couplées, qui représentent 1,0 Md€ de soutien annuel, 15 % des paiements directs du premier pilier et 11 % de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « *non dommageables* » pour 983 M€ et « *dommageables* » pour 24 M€. Les aides dommageables sont les aides au blé dur, au houblon, aux pommes de terre féculières, à la transformation de fruits et légumes et au riz, qui représentent 24,4 M€ (cf. annexe relative au secteur agricole).

Comme les aides découplées, les aides couplées sont soumises à la conditionnalité, et les aides qualifiées de « *non dommageables* » sont celles dédiées aux cultures protéiques, au petit maraîchage, au chanvre, et aux animaux. L'aide aux bovins allaitants a fait l'objet d'une attention particulière au regard de son montant (3,3 Md€ sur la durée de la programmation, soit 65% de l'enveloppe des aides couplées). L'analyse effectuée montre que le paramétrage de l'aide bovine a fortement évolué par rapport à la précédente programmation³³ et est désormais encore plus sélectif que celui qui s'appliquait à l'une des premières mesures agro environnementales, la prime au maintien des systèmes d'élevage extensifs (PMSEE), plus communément appelée "*prime à l'herbe*"³⁴. Il apparaît donc que, au regard des nouvelles limites qui encadrent son fonctionnement,

³¹ Centre d'analyse stratégique, (2012), cité

³² Rogissart L., Lecq S., Tayeb Cherif O., (2024), *Les financements publics du système alimentaire français : quelle contribution à la transition écologique ?* I4CE, septembre, Paris

³³ Désormais, l'aide est plafonnée à 120 UGB, et impose le respect d'un chargement (nombre d'équivalent animaux par unité de surface fourragère) maximum de 1,4 UGB/ha, tandis que le critère de productivité (obligation de faire naître un veau) est supprimé. Les bovins de plus de 2 ans comptent pour 1 UGB, ceux âgés de 6 mois à 2 ans comptent pour 0,6 UGB ; ce plafond de 120 UGB correspond à 80 vaches avec leurs veaux.

³⁴ Les critères d'éligibilité à la PMSEE intégraient un chargement compris entre 0,3 et 1,4 UGB/ ha de SFP ainsi qu'un plafond de 100ha (la prime était versée à la surface et non à l'animal), qui correspondait donc pour un chargement maximal à un plafond de 140 UGB.

l'aide bovine actuelle est assimilable à une prime au maintien des systèmes d'élevages extensifs, aussi est-elle qualifiée de « *non dommageable* ».

Les interventions sectorielles, qui représentent 277 M€ de soutien annuel et 3 % de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « *non dommageables* ». À défaut d'autres sources d'évaluation, la mission s'est essentiellement appuyée sur l'évaluation *ex ante* du PSN.

Les aides du second pilier, qui représentent 2 008 M€ de soutien annuel et 22 % de l'enveloppe annuelle de crédits européens sous PSN, sont qualifiées de « *non dommageables* » à hauteur de 1 806 M€, de dommageables à hauteur de 2 M€ (instrument de stabilisation du revenu de la filière betterave sucrière) et non qualifiées à hauteur de 200 M€ (aide aux investissements productifs « *on farm* »).

Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), qui représente 278,4 M€ de soutien annuel par le FEAGA n'a pu être que partiellement qualifié (ce qui a pu être qualifié, qui représente 203,5 M€, l'a été en « *non dommageable* ») par la mission, faute d'éléments d'évaluation disponibles : le soutien à la filière canne, sucre et rhum (74,9 M€) nécessiterait une évaluation spécifique.

Les dépenses budgétaires du programme 149 « *compétitivité et 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 représentent un montant annuel de 2,1 Md€ dont 1,9 Md€ sont qualifiés de « *non dommageables* » et 0,2 Md€ n'ont pu être qualifiés (soutien à la production de sucre dans les départements d'Outremer et transfert de crédits d'intervention aux Régions lié au partage de compétences État/Régions, pour la part correspondant aux investissements productifs « *on farm* »).

Les dépenses budgétaires des programmes 206 « *sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* », 142 « *enseignement supérieur et recherche agricoles* », 143 « *enseignement technique agricole* », 215 « *conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* », 775 « *développement et transfert en agriculture* » et 776 « *recherche appliquée et innovation en agriculture* » représentent un montant annuel de l'ordre de 3,9 Md€, et qualifiées de « *non dommageables* ».

Les dépenses fiscales, non conditionnées, représentent un montant de 1 896 M€, dont 1 082 M€, qui correspondent à des allègements fiscaux soutenant l'achat de carburants et combustibles fossiles, sont qualifiés de « *dommageables* » et 814 M€ de « *non dommageables* ».

Les dépenses sociales, d'un montant de 9 378 M€ (allègements de charge de droit commun, allègements de charges en faveur des employeurs de main d'œuvre saisonnière et des jeunes chefs d'exploitations, transferts en faveur des régimes de retraite des salariés et non-salariés agricoles), ainsi que les taxes affectées au bénéfice d'opérateurs du secteur, d'un montant de 4 891 M€, qualifiées de « *non dommageables* ».

Les dépenses des collectivités territoriales, qui représentent un montant annuel de 339 M€ au titre du second pilier de la PAC, sont qualifiées de « *non dommageables* » à hauteur de 255 M€ et « *non qualifiées* » pour 84 M€ (contrepartie FEADER et « *top up* » mobilisés pour soutenir les investissements productifs « *on farm* »).

Tableau 5 : Récapitulatif des dépenses identifiées et de la cotation retenue pour l'agriculture

Type de subventions	Total subventions (M€)	Subventions dommageable (M€)	Subventions non qualifiées (M€)
Fonds européens	9 278,4	26,6	279,9
Dépenses budgétaires (État)	5 947,9	0,0	205,0
Dépenses fiscales (État)	1 896,0	1 082,0	0,0
Dépenses sociales (État)	9 378,0	0,0	0,0
Taxes affectées hors allègements de charges (État)	4 891,1	0,0	0,0
Dépenses des collectivités territoriales	338,9	0,0	84,0
TOTAL	31 730,3	1 108,6	568,9

Source : Mission.

2.3. Les soutiens en faveur des secteurs de la pêche et de l'aquaculture s'inscrivent dans un modèle économique exposé à la concurrence internationale

2.3.1. La mission a recensé 349,1 M€ de soutiens publics aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine, sans visibilité 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€.

Par ailleurs sur la base des documents budgétaires relatifs au PLF 2024, la mission identifie 73,0 M€ de dépenses budgétaires dédiées aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine (hors programme 197 consacré aux régimes de retraites et de sécurité sociale des marins), qui relèvent des programmes :

- 123 « Conditions de vie Outremer » pour 0,5 M€ ;
- 205 « Affaires maritimes, pêche et aquaculture » avec 65,0M€ (hors soutiens transverses aux filières maritimes) ;
- 362 « Écologie », pour 7,5 M€.

Trois dépenses fiscales bénéficient aux acteurs des secteurs étudiés, pour un montant total de 40,5 M€ en 2024 :

- l'exonération fiscale, sous certaines conditions, des coopératives et de leurs unions, pour 38 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€ ;
- la déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques, 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 code des impositions sur les biens et les services (CIBS). Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (collectivités d'outre-mer³⁵) 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 CIBS, 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 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.

2.3.2. Sur les 349,1 M€ de dépenses publiques passées en revue, la mission identifie 149,0 M€ de dépenses « *dommageables* » et 39,3 M€ n'ont pu être qualifiées

Sur l'ensemble des soutiens publics aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture, la mission fait le diagnostic suivant :

- concernant les financements européens, provenant du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) et d'un montant de 81 M€ annuels, aucun soutien dommageable n'a été identifié et 23,3 M€ de dépenses n'ont pu être qualifiés ;
- concernant les dépenses budgétaires, aucune subvention dommageable n'a été identifiée et 15,6 M€ de dépenses n'ont pu être qualifiés ;
- concernant les dépenses fiscales, l'avantage fiscal à l'achat de carburants fossiles, soit 149M€, est qualifié de « *dommageable* » et 2 M€ de dépenses n'ont pu être qualifiés;

³⁵ 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.

- concernant les taxes affectées (comité des pêches maritimes et des élevages marins, taxe éolienne), 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 secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture 149 M€ de subventions dommageables à la biodiversité. 39,3 M€ de dépenses n'ont en revanche pu être qualifiés.

Tableau 6 : Cotation de l'impact sur la biodiversité des soutiens publics aux secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture

Type de subventions	Total subventions (M€)	Subventions dommageables (M€)	Subventions non qualifiées (M€)
Fonds européens	81,0	0,0	23,3
Dépenses budgétaires	73,0	0,0	14,0
Dépenses fiscales et assimilées	189,5	149,0	2,0
Taxes affectées	5,6	0,0	0,0
Total	349,1	149,0	39,3

Source : Mission.

2.4. Les dépenses publiques en faveur de la forêt sont réparties entre le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), de nombreux programmes du budget de l'État et les budgets des Régions

Les soutiens en faveur du secteur de la forêt ne font pas l'objet d'un suivi statistique comparable à celui dont bénéficie l'agriculture. 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 « *jaune* » annexés au projet de loi de finances. La mission partage cette préconisation.

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) de la politique agricole commune (PAC), quatre dispositifs dédiés spécifiquement à la filière forêt-bois représentent en moyenne près de 65 M€ par an, comprenant le financement européen à hauteur de 45 M€ (FEADER), les co-financements nationaux et le « *top up* ».

Les dépenses budgétaires pour la politique de la forêt relèvent de différentes missions ministérielles, sans articulation claire entre elles, pour un montant total de 914 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.

Ainsi, depuis 2020, le secteur de la forêt a été soutenu par des plans de financement spécifiques portés par l'État. « *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 LiDAR³⁶ (22 M€). 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.

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, sur la base d'un cahier des charges rénové qui renforce les conditions sylvicoles et environnementales d'accès aux aides. Le plan national d'actions « *scolytes et bois de crise* » prévoit une majoration de 20 % de l'aide au renouvellement forestier dans le cadre du programme « *France Nation verte* ».

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 234 M€.

Des taxes affectées au profit d'organismes exerçant des compétences dans la filière forêt bois ont été identifiées, pour un montant de 13.1 M€.

Enfin, le financement des collectivités territoriales identifié par la mission relève principalement des contributions des Régions au cofinancement et au « *top up* » du FEADER, pour 20,4 M€. 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.

³⁶ Programme d'observation spatiale permettant d'acquérir des données altimétriques par LiDAR haute densité (HD) sur l'ensemble du territoire métropolitain, des DROM et des collectivités territoriales uniques (hors Guyane) ce qui permettra de disposer de la description 3D fine (IGN).

Tableau 7 : Chiffrage des dépenses publiques à destination du secteur forestier par source de financement (ordre de grandeur sur base PLF 2024, M€)

Instruments de financement	Montant (M€)
Fonds européens (FEADER)	45,0
Dépenses budgétaires	913,7
<i>Programme 113 - Paysages, eau et biodiversité</i>	19,3
<i>Programme 123 - Conditions de vie en outre-mer</i>	2,5
<i>Programme 149 - Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt</i>	810,5
<i>Programme 174 - Énergie, climat et après-mines</i>	0,4
<i>Programme 181 - Prévention des risques</i>	4,9
<i>Programme 206 : Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i>	1,2
<i>Programme 380 : Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires</i>	75,0
Dépenses fiscales *	234,0
Taxes affectées	13,1
Financements par les collectivités locales	20,4
Total	1 226,2

* dont 57 M€ d'allègements fiscaux pour l'achat de carburants ou combustibles fossiles utilisés pour les travaux forestiers

Source : Mission.

In fine, sur les 1 077 M€ passés en revue, la mission n'a identifié que 57 M€ de subventions « *dommageables* », qui correspondent à l'avantage fiscal accordé pour l'achat de carburants ou combustibles fossiles pour travaux forestiers.

3. LES SUBVENTIONS IDENTIFIEES COMME « DOMMAGEABLES » PEUVENT THEORIQUEMENT ETRE SUPPRIMEES OU REORIENTEES, MAIS LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET LES ENJEUX DE SOUVERAINETE INVITENT A LA PRUDENCE

3.1. Un travail partenarial associant étroitement les directions d'administration centrale et les opérateurs est indispensable pour la construction d'une méthode partagée de cotation dans la durée

La construction annuelle du budget vert pourrait en fournir l'occasion. La mission retire de ses travaux l'impression que les directions d'administration centrale et les opérateurs du ministère en charge de l'agriculture y sont cependant pour le moment faiblement associés, et n'ont, au mieux,

qu'une vague connaissance de cet exercice. Un travail plus étroit entre ministères, associant les opérateurs, pour sortir des logiques de « *silos* », est sans aucun doute à rechercher pour favoriser une convergence de vues sur un sujet aussi clivant que celui-ci. La mission note par exemple une grande méconnaissance des subtilités de la PAC en dehors du cercle des « *initiés* », ce qui favorise les appréciations fondées sur des *a priori*.

Comme prévu dans la loi de finances initiale pour 2024³⁷, la mission considère pertinent de demander aux établissements publics 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.

Cet exercice de construction de budget vert doit s'accompagner d'un suivi régulier et continu, sur le modèle du budget vert de l'État. 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.

3.2. Pour le secteur agricole, des pistes de réforme à inscrire dans un cadre économique, budgétaire et social contraint

La mission souhaite tout d'abord rappeler plusieurs points soulignés dans ce qui précède et qu'il est bon d'avoir à l'esprit avant d'aborder cette partie :

- Le champ de contraintes européen et international dans le cadre duquel s'inscrit l'activité du secteur agricole, dans un contexte de décrochage de l'économie européenne et de perte de parts de marché de l'agriculture française ;
- L'enjeu de souveraineté alimentaire, désormais 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 2024³⁸ , « *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* » ;
- La nécessité du maintien d'un soutien au revenu dans un contexte où le revenu moyen des agriculteurs français est plus faible que celui de bon nombre de leurs homologues européens et où la dépendance aux aides est très forte. En tout état de cause, pour pouvoir envisager sereinement les transitions attendues, les agriculteurs ont besoin d'un revenu *a minima* décent et stable dans la durée ;
- Le PSN français, s'il peut paraître manquer d'ambition environnementale, ne se démarque pas en cela des PSN des autres États membres, qui privilégient assez largement la dimension économique de la PAC, inscrite en quelque sorte dans son ADN ;

³⁷ Article 206 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

³⁸ Évaluation de la souveraineté agricole et alimentaire de la France, Rapport du Gouvernement, mars 2024.

- L'agriculture aura toujours un certain impact sur les ressources naturelles, avec des limites en termes de possibilités d'atténuation par rapport à d'autres secteurs de l'économie et des situations qui varient considérablement d'une région à l'autre ;
- Modifier sensiblement les critères d'attribution des aides ne peut se faire sans qu'il y ait des gagnants et des perdants et expose au risque de voir de nouvelles exploitations disparaître au profit de l'agrandissement de celles qui se maintiendront ;
- Enfin, cela va de soi mais il est bon de le rappeler : on ne fera pas la transition sans les agriculteurs et encore moins contre eux.

3.2.1. Les aides qualifiées de dommageables peuvent théoriquement être réorientées

La mission identifie très peu de soutiens dommageables à la biodiversité dans le secteur agricole au regard de la dépense publique qui lui est consacrée :

- 1 082 M€ d'allègements fiscaux pour l'achat de carburants et combustibles fossiles pour les travaux agricoles, qui pourraient en théorie être supprimés ou conditionnés : la mission attire l'attention sur la sensibilité du sujet dans le contexte agricole actuel (cf. annexe relative au secteur agricole) ;
- 26,6 M€ d'aides des premier et deuxième piliers de la PAC, qui pourraient théoriquement être réorientées : la mission attire toutefois l'attention sur les enjeux, notamment de souveraineté économique et alimentaire, de diversification des cultures, d'emploi local, ... (cf. annexe relative au secteur agricole), qui, au vu de la faiblesse de la somme en jeu, méritent d'être pris en considération en cas d'arbitrage sur le sujet.

Les évolutions de la PAC, comme cela a été exposé précédemment, ont permis une amélioration générale, mais à des degrés variables, des pratiques agricoles, dont les progrès environnementaux restent difficiles à évaluer et doivent s'apprécier dans la durée. En effet, la temporalité est un élément important pour pouvoir apprécier l'effet des changements de pratiques sur la biodiversité, la reconstruction d'habitats et de conditions favorables prenant plus de temps que leur destruction. Quoi qu'il en soit, à ce stade, ces évolutions n'ont pas été suffisantes pour enrayer le déclin de la biodiversité dans les espaces agricoles.

La mission propose dans ce contexte de renforcer l'ambition de la PAC en faveur de la biodiversité, de manière mesurée compte tenu de ce qui précède, en reconsidérant les assouplissements récemment apportés à la conditionnalité, en faisant évoluer l'éco-régime, et enfin en réorientant voire en redotant certains dispositifs.

3.2.2. Des adaptations de la politique agricole commune permettant de renforcer la protection de la biodiversité des milieux agricoles sont à envisager dans le cadre du PSN

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 sur le long terme (sol, pollinisation, ...).

3.2.2.1. 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 dans l'annexe relative au secteur agricole, l'éco-régime a été souscrit dans sa première année de mise en œuvre par 88 % des exploitations éligibles à la PAC, dont 82 % aux niveaux d'ambition et de rémunération supérieurs (y compris paiement spécifique agriculture biologique). Même si on ne peut pas exclure que cette adhésion massive des exploitations agricoles traduise en partie les progrès réalisés par tous, cette réalité suggère également que l'éco-régime n'incite pas assez au changement de pratiques.

Cette « *sur-éligibilité* » par rapport aux prévisions initiales a conduit à réduire la dotation (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 doté 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 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 dotation 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, dans un contexte de difficultés économiques pour la filière, au vu des externalités positives en matière de biodiversité reconnues de manière consensuelle ou quasi consensuelle à ce mode de production³⁹.

Il pourrait être envisagé de donner à l'éco-régime un vrai caractère incitatif au changement de pratiques, d'une part en augmentant la rémunération correspondant au niveau spécifique à l'agriculture biologique, et, d'autre part, en renforçant les conditions d'accès au niveau supérieur

³⁹ Clara Ulrich (coord.), Françoise Lescourret (coord.), Olivier Le Gall (coord.), Valentin Bellassen, Claire Bernard-Mongin, Christian Bockstaller, Luc Bodiguel, Claire Cerdan, Cécile Chéron-Bessou, Fabienne Daurès, Alexandra Di Lauro, Anne Farruggia, Colin Fontaine, Marine Friant-Perrot, Guillaume Fried, Didier Gascuel, Thierry Laugier, Morgane Le Gall, Sophie Le Perchec, Sarah Huet, Harold Levrel, Allison Loconto, Sterenn Lucas, Pierre-Alain Maron, Clémence Morant, Anne Mérot, Emmanuelle Porcher, Mégan Quimbre, Adrien Rusch, Marie Savina-Rolland, Clélia Sirami, Fabrice Vinatier, José Luis Zambonino Infante, Catherine Donnars (2025). *Agriculture, aquaculture et pêche : impacts des modes de production labellisés sur la biodiversité*. Résumé du rapport d'étude, INRAE -Ifremer (France). 12 pages.

et/ou en créant un nouveau niveau d'ambition de l'éco-régime, intermédiaire entre l'actuel niveau supérieur et le niveau spécifique à l'agriculture biologique, ou un nouveau bonus, accessible aux exploitations se distinguant par la qualité de leurs pratiques en faveur de la biodiversité.

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 par exemple être ajouté au sein de l'éco-régime pour rémunérer les exploitations qui vont au-delà des obligations réglementaires.

Parallèlement, les surplus dégagés par la sous-consommation des fonds dédiés à la conversion à l'agriculture biologique⁴⁰ pourraient être utilisés pour renforcer les actions les plus bénéfiques à la biodiversité. L'idée d'une aide au maintien de l'agriculture biologique a été évoquée plus haut. La mission suggère aussi d'étudier la possibilité d'un redéploiement en faveur des exploitations de polyculture élevage dont les pratiques diversifiées sont particulièrement favorables à la sobriété en intrants (meilleure autonomie en azote) et à 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. Cette préoccupation est d'ores et déjà prise en compte dans les propositions d'ajustement de la PAC dévoilées par la Commission européenne le 14 mai dernier⁴¹. Celle-ci envisage en effet d'augmenter le seuil de durée en le passant à 7 ans. La mission propose une alternative consistant à laisser à l'exploitant le choix des prairies qui seront nouvellement qualifiées de prairies permanentes. 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, au moins en partie, en réduisant la rémunération (en €/ha) du niveau de base de l'éco-régime qui ne concernait en 2023 que 6 % des exploitations bénéficiaires du dispositif, a priori les moins engagées dans la transition.

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

Les évolutions de la conditionnalité au cours du temps, décrites dans l'annexe relative au secteur agricole, 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

⁴⁰ 257 M€ à ce stade depuis le début de la programmation

⁴¹ <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/b595fc96-2988-44fb-86a5-4383cb070119/file.bin>

environnemental et une aggravation des distorsions de concurrence entre les États membres qui choisissent de solliciter ces dérogations et les autres.

Même si la mission a bien noté qu'il ne s'agissait pas des orientations récemment données par la Commission, il serait 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 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 annexe relative au secteur agricole) 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 surfaces d'intérêt écologique (SIE) les haies situées sur des prairies.

Les évolutions suggérées ici nécessitent parallèlement une réflexion sur la territorialisation des règles. Il est en effet 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. La question du débouché 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.

3.2.2.3. Un second pilier « *fer de lance* » de la transition écologique

La mission recommande d'étudier une dotation plus importante des MAEC⁴², 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 faire évoluer, au moins pour partie d'entre elles, en paiements pour services environnementaux (PSE) avec obligation de résultats. Une telle évolution n'est toutefois pas sans poser de difficultés d'ordre juridique au regard des règles de l'UE voire de l'OMC (financement d'un service rendu *versus* compensation d'une perte ou d'un manque à gagner), difficultés qu'il conviendra d'analyser.

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'évènements

⁴² 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 annexe agriculture, point 2.4.2

climatiques ou sanitaires exceptionnels pouvant entraver la bonne volonté de l'exploitant à la mise en œuvre de pratiques alternatives.

Enfin, un renforcement ou un meilleur ciblage de l'enveloppe consacrée à la connaissance, à l'information et au conseil (mesure 78-01) serait certainement également à envisager 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 comptes⁴³ 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 des évolutions suggérées, la prise en compte des réalités et contraintes des agriculteurs semble un préalable nécessaire à toute proposition. Le niveau d'accompagnement devra être calibré au regard des moyens disponibles et des redéploiements possibles. Afin de rendre ces mesures suffisamment attractives, dans des territoires et pour le type de production sur lesquels les proposer en priorité, le niveau de rémunération sera un élément 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.

Alors que dans les cinq ans qui viennent la moitié des 500 000 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 surfaciques⁴⁴ et en exerçant une sélection plus orientée des projets, sur la base de critères définis au niveau national. Au sein de ce pilier, il pourrait être pertinent de réorienter résolument 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 LEADER⁴⁵. 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 dégager les nouveaux moyens sur le second pilier que ces orientations nécessitent, une révision du taux de transfert de l'enveloppe de FEAGA vers l'enveloppe de FEADER pourrait 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

⁴³ Cour des comptes : *L'innovation en matière agricole : une contribution essentielle à la transition agroécologique* – Février 2025

⁴⁴ Pour lesquelles les Régions sont autorisées de gestion régionales.

⁴⁵ Liaison entre Actions de Développement de l'Économie Rurale, programme européen de développement rural qui vise à soutenir le développement des territoires ruraux.

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 implique des arbitrages difficiles dans le contexte du secteur agricole actuel et nécessitera un dialogue préalable avec le ministère chargé des finances et les Régions pour définir les capacités de co-financement nationaux⁴⁶.

La mission souligne par ailleurs que l'accompagnement du secteur agricole dans ses transitions ne saurait reposer sur la seule puissance publique. Pour en assurer la réussite il est primordial d'associer les filières et leur aval, dans leur intérêt bien compris, aux efforts demandés aux agriculteurs et aux modifications proposées sur les soutiens financiers, nationaux et européens. *In fine*, une bonne compréhension de l'ensemble des enjeux par le consommateur est nécessaire pour emporter son consentement à payer le prix juste au regard des efforts consentis par le producteur pour satisfaire ses attentes. Les difficultés que traversent actuellement les filières bio et HVE en illustrent parfaitement la nécessité. Progresser sur ce point demandera incontestablement un effort important de pédagogie.

3.2.2.4. Indemniser les exploitations soumises à des exigences environnementales spécifiques

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 (programmes de développement rural régional) 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).

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, certaines collectivités voire les acteurs privés pour la mise en place de paiements pour services environnementaux, ceci dans un objectif de meilleure efficience.

3.3. La mission formule quelques pistes de réflexion pour améliorer la performance de la dépense publique en matière de préservation de la biodiversité dans les secteurs de la pêche maritime et de l'aquaculture marine

⁴⁶ Pour rappel : le FEADER, contrairement au FEAGA, n'est mobilisable, sauf exception, qu'à la condition qu'il soit adossé à crédits nationaux

3.3.1. 43% de la dépense passée en revue est qualifiée de « *dommageable* », théoriquement réorientable

Une seule dépense est qualifiée de « *dommageable* » : il s'agit de l'allègement fiscal pour l'achat de carburants fossiles par les acteurs de la filière pêche, qui représente un montant annuel évalué à 149 M€, soit 43% des 349 M€ passés en revue. Ce soutien public constitue ainsi en théorie un levier 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'il représente une part significative du soutien total au secteur.

3.3.2. ... mais les marges de manœuvre paraissent étroites

Cet allègement trouve des équivalents dans d'autres pays, au sein de l'UE et hors UE, avec lesquels la flotte française se trouve en concurrence.

Sa suppression brutale porterait nécessairement atteinte à la compétitivité du secteur, qu'elle mettrait en difficulté, avec des conséquences en termes d'emploi, d'approvisionnement d'outils industriels, de souveraineté, Par ailleurs, l'effet positif de cette suppression sur la biodiversité n'est pas garanti, en raison des phénomènes de report ou de substitution de l'exploitation de l'espace maritime aux profits d'acteurs étrangers.

Comme pour le secteur agricole, le sujet, sensible, est à traiter avec prudence et peut difficilement s'envisager autrement que dans le cadre d'une discussion avec les acteurs de la filière.

En tout état de cause, le chalutage de fond (chaluts, dragues, filets maillants, ...), notamment lorsqu'il implique le raclage des fonds marins, a un impact négatif sur la biodiversité plus important que les autres pratiques de pêche. En cohérence avec les objectifs de préservation de la biodiversité des aires marines protégées (AMP), qui reçoivent par ailleurs des soutiens publics à cette fin, il conviendrait de définir, en concertation avec la profession, une stratégie de réduction progressive de la pression liée à ce mode de pêche dans lesdites aires.

Les sujets de changement des pratiques de pêche et la décarbonation de la flotte ne sont aujourd'hui que partiellement pris en compte dans le cadre de la PCP. Les soutiens publics nationaux, comme la détaxe au carburant, ne sont généralement 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. Dans une perspective de meilleure prise en compte des enjeux environnementaux, il pourrait être envisagé 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.

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

La disponibilité d'informations robustes et cohérentes est évidemment un préalable à la conduite d'un tel exercice.

La mission s'est en particulier heurtée au manque de données concernant les dépenses des collectivités territoriales.

Dans le cadre de l'exercice du budget vert, il est attendu de leur part une contribution portant sur leurs dépenses de fonctionnement. Il est vivement recommandé pour cela l'adoption d'un cadre méthodologique unique.

3.4. Une très faible part du soutien public consacré au secteur forestier est qualifiée de dommageable et sa suppression ou sa réorientation ne peuvent être envisagées qu'avec prudence

Sur un peu plus de 1,0 Md€ de soutiens publics passés en revue, 57 M€ ont été qualifiés de dommageables par la mission. Ils correspondent aux allègements fiscaux en faveur des entreprises de travaux forestiers pour leurs achats de carburants fossiles, dont le secteur est encore très dépendant en l'absence d'alternative crédible. Comme pour le secteur agricole et le secteur de la pêche, la remise en cause de cet avantage, dont bénéficient nombre des concurrents des entreprises françaises, paraît ne pouvoir être envisagé qu'avec prudence.

Nonobstant la quasi absence de soutiens *dommageables* en faveur du secteur, la mission pense que la gestion des peuplements dits « *pauvres* » en forêt privée dans le cadre du plan de renouvellement forestier, qui fait l'objet de critiques, requiert une attention particulière pour éviter un « *effet d'aubaine* » pour alimenter l'aval de la filière sans réelle prise en compte des enjeux de préservation de la biodiversité.

CONCLUSION

En définitive, la mission a identifié peu de subventions dommageables à la biodiversité dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche maritime et de l'aquaculture marine au regard de l'importance des montants passés en revue. L'essentiel des subventions qualifiées de dommageables correspond à l'allègement fiscal pour l'achat de carburants et de combustibles fossiles dont bénéficient ces secteurs, avantage dont la remise en question paraît ne pouvoir être envisagée qu'avec prudence compte tenu de la sensibilité du sujet. Pour autant, une amélioration de la prise en compte des enjeux de biodiversité doit pouvoir être envisagée en contrepartie du soutien public important accordé à ces différents secteurs. Ceci au regard d'une part des atteintes potentielles ou avérées que représentent les pratiques qui y sont mises en œuvre et d'autre part du fait même du préjudice irréversible que ne manquerait pas de leur causer la poursuite au même rythme de la dégradation observée.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Paris, le - 8 JUN. 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 « Eviter, 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.

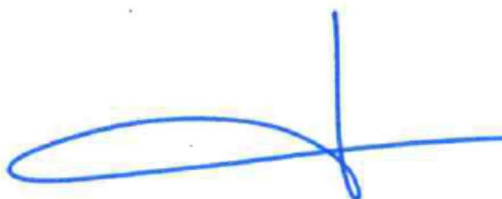
Vous pourrez vous appuyer sur le corpus de rapports disponibles, sur les avis des experts reconnus dans le domaine, ainsi que sur les services du MTECT (direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, commissariat général au développement durable, direction générale des transports, 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.

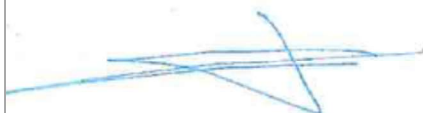
Marc FESNEAU
Ministre de l'Agriculture et de la
Souveraineté alimentaire



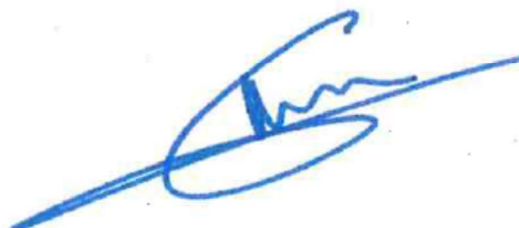
Thomas CAZENAVE
Ministre délégué chargé
des Comptes Publics



Christophe BÉCHU
Ministre de la Transition
écologique et de la Cohésion
des territoires



Hervé BERVILLE
Secrétaire d'Etat chargé de
la Mer et de la Biodiversité



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction
Cabinets ministériels		
ROBERT Sandrine	Cabinet du Premier ministre	Conseillère environnement
VIEILLEFOSSE Aurélie	Cabinet de la ministre en charge de la transition écologique	Directrice adjointe de cabinet
DAGUZÉ Claire	Cabinet du ministre délégué en charge de la mer et de la pêche	Directrice adjointe de cabinet
JÉZÉQUEL Nolwenn	Cabinet du ministre délégué en charge de la mer et	Conseillère
DE CREVOISIER Louis	Cabinet du ministre délégué en charge des transports	Directeur adjoint de cabinet
GIREL-ZAJDENWEBER Anne	Cabinet de la ministre en charge de l'agriculture	Conseillère
Services du Premier ministre		
JOBERT Frédéric	Secrétariat général à la planification écologique	Secrétaire général adjoint
Ministère en charge de l'économie et des finances		
ESPEILLAC Thomas	Direction du budget (DB) / sous-direction en charge de l'écologie, du logement et du transport (SD4)	Sous-directeur
DESCHAMPS François	DB / sous-direction en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (SD7)	Adjoint au sous-directeur
ROULON Thibault	DB/SD1/ bureau de la politique budgétaire	Chef de bureau
FERRY Théo	DB/SD1/ bureau de la politique budgétaire	Adjoint au chef de bureau
ADAM Marine	DB/SD1/ bureau de la politique budgétaire	Adjointe au chef de bureau
MURAT Marie	DB/SD7/ bureau de l'agriculture	Adjointe au chef de bureau
DELOZIER Benjamin	Direction générale du Trésor (DGT)/service des politiques écologiques et structurelles (SPES)	Chef de service
CHRÉTIEN Édouard	DGT/SPES/sous-direction de la transition écologique (SD-TRECO)	Sous-directeur
VALDENAIRE Mathieu	DGT/SPES/SD-TRECO/bureau de l'environnement, de l'adaptation et de la biodiversité	Chef de bureau

Nom Prénom	Organisme	Fonction
GREMILLET Alice	DGT/SPES/SD-TRECO/bureau de l'environnement, de l'adaptation et de la biodiversité	Adjointe au chef de bureau
Ministère en charge de la transition écologique		
DE LAVERGNE Célia	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)/direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)	Directrice
GUILLAIN Pierre-Édouard	DGALN/DEB	Directeur de projet auprès de la directrice
MOURER Matthieu	DGALN/DEB/sous-direction de la protection et de la restauration des écosystèmes littoraux et marins	Adjoint à la sous-directrice
GINTZ Rodolphe	Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)	Directeur général
AUDHUI Jérôme	DGITM / sous-direction de la stratégie d'aménagement et de modernisation du réseau routier national	Sous-directeur
BANEL Éric	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)	Directeur général
DARPEIX VAN TONGEREN Aurélie	DGAMPA/service de la pêche maritime et de l'aquaculture durables	Cheffe de service
COUDERC Sébastien	DGAMPA/service de la pêche maritime et de l'aquaculture durables	Adjoint à la cheffe de service
BÉCOUARN Yann	DGAMPA/service des espaces maritimes et littoraux	Chef de service
QUITOT Jean-Philippe	DGAMPA/service des flottes et des marins	Chef de service
VANLAER Hervé	Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)	Adjoint à la directrice générale
ASCENSIO-FRERY Thimothée	DGEC/cabinet de la directrice générale	Directeur de cabinet
COANTIC Amélie	Commissariat général au développement durable (CGDD)	Commissaire adjointe
COREAU Audrey	CGDD/service de l'économie verte et solidaire (SEVS)	Cheffe de service
SIMON Olivier	CGDD/SEVS/sous-direction de l'économie et de l'évaluation (SDEE)	Sous-directeur

Nom Prénom	Organisme	Fonction
HARDELIN Julien	CGDD/SEVS/SDEE/ bureau de la biodiversité et des ressources	Chef de bureau
GIRY Florent	CGDD/SEVS/ bureau de l'agriculture et de l'alimentation durables	Adjoint à la cheffe de bureau
Ministère en charge de l'agriculture		
MARCUS Vincent	SG/service de la statistique et de la prospective (SSP)	Chef de service
PAQUIER Félix	SG/SSP/sous-direction des synthèses statistiques et de revenus/Bureau des statistiques sur les productions et les comptabilités agricoles	Chef de bureau
MARTINEZ Marie	SG/SSP/centre d'études et de prospectives (CEP)/Bureau de la prospective et de la stratégie	Chargée de mission
GREMONT Johann	SG/SSP/CEP/bureau de l'évaluation et de l'analyse économique	Chargé de mission
COLLIAT Sébastien	SG/service des affaires financières, sociales et logistiques (SAFSL)	Chef de service
AUZARY Philippe	SG/SAFSL	Adjoint au chef de service
ROCHE Thomas	SG/SAFSL/sous-direction affaires budgétaires et comptables (SDABC)	Sous-directeur
DIABY Moktar	SG/SAFSL/SDABC/bureau fiscalité et budget	Chef de bureau
DUNAND Arnaud	DGPE/sous-direction performance environnementale et valorisation des territoires (SDPE)	Sous-directeur
DERMAUX Valérie	DGPE/SDPE/bureau changement climatique et biodiversité	Chargée de mission
MIDENA Carla	DGPE/SDPE/bureau changement climatique et biodiversité	Chargée de mission
BRENNETOT Claire	DGPE/sous-direction Europe (SDE)	Adjointe à la sous-directrice
PRADE Juliette	DGPE/sous-direction gestion des aides de la PAC (SDPAC)	Adjointe à la sous-directrice
DA CUNHA Noémie	DGPE/SDPAC/bureau coordination du développement rural	Chargée de mission
STOFER Marie-Aude	DGPE/sous-direction filières forêt-bois, cheval et bioéconomie (SDFBCB)	Sous-directrice

Nom Prénom	Organisme	Fonction
BOUILLON Pierre	DGPE/SDFBCB/bureau entreprises forestières et industries du bois	Chef de bureau
AGNES Loïc	DGAL/service du pilotage de la performance sanitaire et de l'international (SPPSI)	Chef de service
PALIN Sophie	DGAL/SPPSI/sous-direction accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques	Sous-directrice
SAPPEY Philippe	DGAL/SPPSI/sous-direction du pilotage des ressources et des services	Sous-directeur
Ministère en charge des Outre-mer		
LE VERGER François	DGOM/sous-direction des politiques publiques (SDPP)	Adjoint à la sous-directrice
SERVA Oudi	DGOM/SDPP/bureau des politiques agricoles, rurales et maritimes	Chef de bureau
Interministériel		
GUTTON Martin	Délégué interministériel en charge de la gestion de l'eau en agriculture	Délégué interministériel
Établissements et opérateurs publics		
AVELIN Christine	FRANCEAGRIMER	Directrice générale
CLAQUIN Pierre	FRANCEAGRIMER	Directeur marchés, études et prospectives
KUNTGEN Jean-François	FRANCEAGRIMER	Secrétaire général
ANDRIEU Jacques	ODEADOM	Directeur
DUCAMP Marie	ODEADOM/service des grandes cultures	Cheffe de service
BRULÉ Dominique	ODEADOM/service des productions de diversification	Adjointe à la cheffe de service
BRANSWYCK Théo	ODEADOM/observatoire des aides	Chargé de mission
OUEDRAOGO Marthe	ODEADOM/observatoire des aides	Chargée de mission
VIBERT Marie-Agnès	ONF	Adjointe à la directrice générale
MAILLET Albert	ONF	Directeur forêts et risques naturels

Nom Prénom	Organisme	Fonction
LAGNOUS Nicolas	ONF	Directeur économique et financier
MAUGUIN Philippe	INRAE	Président directeur général
JULIEN Louis-Augustin	INRAE	Directeur général délégué aux ressources
CAQUET Thierry	INRAE	Directeur scientifique environnement
DETANG-DESSENDRE Cécile	INRAE	Directrice scientifique adjointe agriculture
LOCONTO Allison	INRAE	Directrice de recherche - Directrice adjointe UMR LISIS
LUCAS Véronique	INRAE	Sociologue rurale - UMR BAGAP
THIBAUT Olivier	OFB	Directeur général
CHARISSOUX Denis	OFB	Directeur général délégué aux ressources
HISSEL François	OFB	Directeur de la surveillance, de l'évaluation et des données
BLANC Patricia	ADEME	Directrice générale déléguée aux opérations
WEHRLING Yann	ADEME	Conseiller en charge des questions de biodiversité
BLOCH Gilles	MNHN	Président
SÉON-MASSIN Nirmala	MNHN	Directrice de l'expertise
ROCARD Sandrine	Agence de l'eau Seine-Normandie	Directrice générale
CHAUVEL Frédéric	Agence de l'eau Seine-Normandie	Directeur général adjoint
POUPARD Christophe	Agence de l'eau Seine-Normandie	Directeur de la connaissance et de la planification
MOURLON Nicolas	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse	Directeur général

Nom Prénom	Organisme	Fonction
LHAYANI Nathalie	Caisse des dépôts et consignations (CDC)	Directrice de la politique durable
CULOT-HORTH Marguerite	CDC	Experte biodiversité, eau et circularité
MAGNIER David	CDC biodiversité	Directeur de la mission bioéconomie
CLIMONT Bastien	CDC Biodiversité	Économiste de l'environnement
Instances consultatives		
GALTIER Bertrand	Conseil national de la biodiversité (CNB)	Vice-président
CHEVASSUS-AU-LOUIS Bernard	CNB	Membre du bureau (Humanité et biodiversité)
DUBOIS DE LA SABLONNIÈRE Yann	CNB	Membre du bureau (FNPPR)
DIVANAC'H Jean-Alain	CNB	Membre du bureau (FNSEA)
SUTTERLIN Olivier	CNB	Membre du bureau (MEDEF)
NOUVEL Valérie	CNB	Membre du bureau (ADF)
Organismes/organisations supra-nationaux		
KAROUSAKIS Katia	OCDE	Responsable programme biodiversité
VON LAMPE Martin	OCDE	Spécialiste des questions agricoles
BELKHITER Nassera	OCDE	Spécialiste des questions climatiques
BOURNY Dylan	OCDE	Analyste
HANDSCHUCH Insa	OCDE	Économiste
FORNAROLI Florence	Cour des comptes européenne	Cheffe du service des audits
FARRERO GONZALEZ Xavier Ignasi	Cour des comptes européenne	Chef d'équipe d'audit

Nom Prénom	Organisme	Fonction
Collectivités territoriales		
Alain LEBOEUF	Conseil départemental de la Vendée	Président
AUBIN-SICARD Anne	Conseil départemental de la Vendée	8 ^{ème} Vice-présidente
FAVREAU Laurent	Conseil départemental de la Vendée	3 ^{ème} Vice-président
GARNIER Patrick	Conseil départemental de la Vendée	Directeur général adjoint
Instituts techniques		
GROSS Hélène	ACTA	Responsable du pôle impact et innovation ouverte
Organisations professionnelles		
FÉREY Pascal	Chambres d'agriculture France	Membre du bureau de Chambres d'agriculture France et membre du bureau du CNB
HAMON Mylène	Chambres d'agriculture France	Chargée de mission biodiversité
LARZABAL Serge	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPEM)	Premier vice-président
DE LAMBERT DES GRANGES Philippe	CNPEM	Directeur général
LE FLOC'H Véronique	Coordination rurale	Présidente
LECOULANT Agathe	Coordination rurale	Animatrice
Organisations non gouvernementales		
MAILLY Félix	Fondation pour la nature et l'homme	Chargé de mission biodiversité
MONCORPS Sébastien	UICN (comité français)	Directeur
LAUDON Isabelle	WWF	Responsable politiques publiques
ABEL Jean-David	France nature environnement	Pilote du réseau biodiversité, membre du bureau du CNB

Nom Prénom	Organisme	Fonction
BÉLIER Sandrine	Humanité et biodiversité	Directrice
LE BRENNE Valérie	Bloom	Responsable campagne subventions
BOMMIER Swann	Bloom	Responsable de plaidoyer
LAFOND Augustin	Bloom	Chargé de recherche
Personnes qualifiées		
SAINTENY Guillaume	En tant que coordonnateur du « <i>rapport Sainteny</i> » (2012 – cité)	
CADI Antoine	En tant qu'ancien directeur de la recherche et de l'innovation de la Caisse des dépôts et consignations	
FOSSE Julien	En tant que co-auteur, avec Alice Grémillet (citée), du rapport <i>Améliorer la performance économique et environnementale de l'agriculture</i> (France stratégie - août 2020 – cité)	

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AB	Agriculture biologique
ACTA	Association des instituts techniques agricoles
ADEME	Agence de la transition écologique
ADF	Association des Départements de France
ADL	Aide directe laitière
ADN	Acide désoxyribonucléique
AEE	Agence européenne pour l'environnement
AMP	Aire marine protégée
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail
ASP	Agence de services et de paiement
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
CAS	Centre d'analyse stratégique
CASDAR	Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural
CCAN	Commission des comptes de l'agriculture de la Nation
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDEX	Classe de dimension économique des exploitations
CE	Communauté européenne
CEE	Communauté économique européenne
CFP	Cadre financier pluriannuel
CIBS	Code des impositions sur les biens et les services
CIEM	Conseil international pour l'exploration de la mer
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGI	Code général des impôts
CMR	Cancérogène, mutagène, reprotoxique
CNB	Conseil national de la biodiversité
CNPF	Centre national de la propriété forestière
CNPMEM	Comité national des pêches maritimes et des élevages marins
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CPICP	Coupe progressive irrégulière à couvert permanent

CPS	Coefficient de production standard
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CSTEP	Comité scientifique, technique et économique des pêches
CVO	Contribution volontaire obligatoire
DCF	Data collection framework
DFCI	Défense des forêts contre l'incendie
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DLAL	Développement local mené par les acteurs locaux
DPB	Droit à paiement de base
DPU	Droit à paiement unique
DROM	Département et Région d'Outre-mer
ECOFOR	Écosystèmes forestiers
EEE	Espèces exotiques envahissantes
ERMG	Exigences réglementaires en matière de gestion
ETI	Entreprise de taille intermédiaire
ETP	Équivalent temps plein
FAC	Fonds d'allègement des charges
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEAMPA	Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture
FIM	Fonds d'intervention maritime
FNCOFOR	Fédération nationale des communes forestières
FNGRA	Fonds national de gestion des risques en agriculture
FNPRR	Fédération nationale de la propriété privée rurale
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
GALPA	Groupe d'action locale pêche et aquaculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

GES	Gaz à effet de serre
GIEE	Groupement d'intérêt économique et environnemental
GIP	Groupement d'intérêt public
HVE	Haute valeur environnementale
IBP	Indice de biodiversité potentielle
IAE	Infrastructure agro-écologique
ICHN	Indemnité compensatoire de handicap naturel
IEEP	Institut pour la politique environnementale européenne
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
IFN	Inventaire forestier national
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
IGF	Inspection générale des finances
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IPBES	Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur le biodiversité et les services écosystémiques
ISR	Instrument de stabilisation du revenu
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAE	Mesure agro-environnementale
MAEC	Mesure agro-environnementale et climatique
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MFPAL	Mesure en faveur des productions agricoles locales
MNHN	Muséum national d'histoire naturelle
MSC	Marine stewardship council
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCM	Organisation commune de marchés

ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements d'Outre-mer
OFB	Office français de la biodiversité
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONB	Observatoire national de la biodiversité
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des nations unies
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rurale
OTEX	Orientation technico-économique des exploitations agricoles
PIB	Produit intérieur brut
PAC	Politique agricole commune
PBS	Production brute standard
PCP	Politique commune de la pêche
PDRR	Programme de développement rural régional
PEPR	Programmes et équipements prioritaires de recherche
PLF	Projet de loi de finances
PMSEE	Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PSBM	Prime spéciale aux bovins mâles
PSE	Paiement pour service environnemental
PSN	Plan stratégique national
QMG	Quantité maximale garantie
RCAI	Résultat courant avant impôt
RICA	Réseau d'information comptable agricole
RIDEA	Réseau d'information sur la durabilité des exploitations agricoles
RMD	Rendement maximal durable
ROGP	Risque d'origine glaciaire et périglaciaire
RPU	Régime de paiement unique
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises

RTM	Restauration des terrains de montagne
RUP	Région ultra-périphérique
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAU	Surface agricole utilisée
SCSP	Subvention pour charges de service public
SDES	Service des données et études statistiques
SER	Sylvoécorégion
SFP	Surface fourragère principale
SGPE	Secrétariat général à la planification écologique
SIE	Surface d'intérêt écologique
SIQO	Signe officiel de la qualité et de l'origine
SNB	Stratégie nationale biodiversité
SNMB	Stratégie nationale de mobilisation de la biomasse
SNML	Stratégie nationale pour la mer et le littoral
SSP	Service de la statistique et de la prospective
STH	Surface toujours en herbe
TAC	Taux admissible de captures
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TO-DE	Travailleur occasionnel – demandeur d'emploi
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UAR	Unité d'appui et de recherche
UE	Union européenne
UGB	Unité de gros bétail
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UTANS	Unité de travail annuel non salarié
WWF	World wildlife fund
ZSCE	Zone soumise à contraintes environnementales
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique