

Biodiversité : la stratégie qui n'a jamais reçu les moyens de ses objectifs

Constituant une obligation internationale au titre de l'article 6 de la convention sur la diversité biologique (CDB), la Stratégie nationale biodiversité (SNB) est régie par l'article L. 110-3 du code de l'environnement et « *contribu[e] à l'intégration des objectifs de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité dans les politiques publiques ainsi qu'à la cohérence de ces dernières en ces matières* ».

Près de **quatre ans** après l'élaboration de la dernière SNB pour la période 2023-2030 (la SNB 2030), le rapporteur spécial, Mme Christine Lavarde, s'est intéressé à la **manière dont les financements associés avaient été exécutés**. Le rapporteur spécial a ainsi identifié plusieurs problématiques : un **non-respect significatif de la trajectoire financière pluriannuelle définie en 2022**, sous l'effet de la **contrainte budgétaire** et d'un **portage politique insuffisant** remettant en cause le respect de nos engagements internationaux ; la mise en œuvre prochaine du **règlement européen sur la restauration de la nature (RRN)** dont le financement n'est pas encore connu ; des **dépenses publiques défavorables à la biodiversité très supérieures aux crédits consacrés à la préserver**.

Sur la base de ces constats, **le rapporteur spécial formule neuf recommandations**, visant à **définir une nouvelle trajectoire financière, assurer la cohérence des moyens publics et dynamiser les instruments réglementaires et les financements privés**.





Les recommandations du rapporteur spécial

1. Dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales biodiversité, doter les préfetures d'éléments de ciblage des enjeux afin d'assurer la cohérence avec la stratégie nationale biodiversité, notamment à travers des leviers et des indicateurs harmonisés (*Secrétariat général à la planification écologique, direction de l'eau et de la biodiversité*)
2. Définir une nouvelle programmation financière pluriannuelle pour le financement de la SNB 2030, actée au niveau interministériel (*SGPE, direction du budget, direction de l'eau et de la biodiversité*).
3. Distinguer, parmi les différentes dépenses aujourd'hui comptabilisées dans le financement de la SNB 2030, celles qui contribuent directement aux objectifs poursuivis en matière de biodiversité et celles qui n'y contribuent qu'indirectement. Ajuster la répartition du portage financier de ces dépenses en conséquence, en imputant sur les budgets des administrations du ministère de la transition écologique uniquement les dépenses présentant un lien direct avec les objectifs de biodiversité (*direction du budget, direction de l'eau et de la biodiversité*).
4. Articuler systématiquement la mise en œuvre des mesures de la SNB 2030 avec la nécessité de l'adaptation au changement climatique, afin d'assurer la durabilité des actions financées, au regard des risques spécifiques présentés par ce phénomène, à l'image du risque incendie pour les forêts (*SGPE, direction de l'eau et de la biodiversité*)
5. Intégrer dans la nouvelle programmation financière pluriannuelle pour le financement de la SNB 2030 les besoins financiers correspondant au plan national de restauration de la nature en application de la réglementation européenne (*SGPE, direction du budget, direction de l'eau et de la biodiversité*).
6. Finaliser le cadrage méthodologique et financier du chantier de réduction des subventions dommageables à la biodiversité, en privilégiant une réorientation des critères d'obtention de ces subventions, de sorte à les convertir en subventions neutres ou favorables à la biodiversité (*SGPE, direction générale du Trésor, commissariat général au développement durable*).
7. Assouplir le cadre juridique de la séquence « éviter, réduire, compenser » en permettant une compensation dans une aire géographique plus large que celle actuellement autorisée, soumise à un principe de proximité, afin d'éviter un saupoudrage des efforts de restauration de la biodiversité et de maximiser ainsi leur efficacité (*direction de l'eau et de la biodiversité, direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités*).
8. Maintenir des financements en matière de renaturation des villes et villages, notamment en vue de l'adaptation des espaces urbains au changement climatique dans la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (*direction du budget, direction de l'eau et de la biodiversité*).
9. Mettre en place un cadre incitatif pour les opérateurs, financeurs et acquéreurs de crédits biodiversité, en mettant en œuvre des garanties publiques pour « dé-risquer » les projets portés par les opérateurs et en déployant un marché des crédits biodiversité et certificats biodiversité à l'échelle nationale, européenne, voire internationale, sur le modèle des quotas carbone (*direction générale du Trésor, commissariat général au développement durable*).

I. Le financement de la SNB : une promesse de Gascon

À la suite de deux premiers exercices (2004-2010 et 2011-2020), **une troisième et nouvelle SNB a été publiée en deux volets en 2022 et en 2023, pour couvrir la période 2023-2030.** Cette stratégie s'inscrit en cohérence avec le **cadre mondial de la biodiversité**, adopté à Montréal le 19 décembre 2022 à l'occasion de la 15^{ème} Conférence des Parties (COP15) pour la biodiversité¹. Ce cadre mondial inclut notamment les objectifs de **protéger au moins 30 % des terres et des mers d'ici 2030**, de **restaurer 30 % des habitats dégradés** et de **réduire de 50 % les risques liés aux usages des produits pharmaceutiques.**

Afin de définir **le plan de financement des mesures de la SNB 2030**, le Gouvernement a missionné l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), dont le rapport a été remis en novembre 2022². Aux termes de son analyse, la mission d'inspection a évalué les besoins bruts pour la mise en œuvre de la SNB 2030 à **618,8 millions d'euros en 2023 et jusqu'à 890,1 millions d'euros en 2027 pour l'État et ses opérateurs.** En déduisant les financements prévus ou annoncés ainsi que ceux des agences de l'eau, **le besoin de financement « net » a été estimé à 173,7 millions d'euros en 2023 et jusqu'à 465,1 millions d'euros en 2027.**

La **programmation pluriannuelle, telle que définie par la mission IGF-IGEDD et reprise initialement dans les discussions budgétaires, s'est rapidement révélée obsolète sous l'effet de la contrainte budgétaire** et d'une absence de portage politique. En effet, **cette trajectoire n'a pas été validée au niveau interministériel et n'a donc pas été endossée politiquement par les Gouvernements successifs**, ce qui explique son non-respect en exécution. Le plan de financement défini par le rapport IGF-IGEDD est restée essentiellement **indicatif et non impératif.**

Dans un premier temps, en 2023 et 2024, la loi de finances initiale (LFI) s'est conformée à la trajectoire du rapport IGF-IGEDD, avant que les **gels et annulations en gestion 2024** ne réduisent rapidement les capacités d'intervention. Dans un second temps, les **annulations intervenues en 2024** ont été complétées par de **nouvelles baisses de crédits en LFI 2025 et 2026, en lien avec le contexte des finances publiques.** En conséquence, **les crédits supplémentaires exécutés sur la période 2023-2026 s'établissent finalement, sur la base des dépenses du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », à un montant cumulé de 427 millions d'euros.**

427 millions d'euros

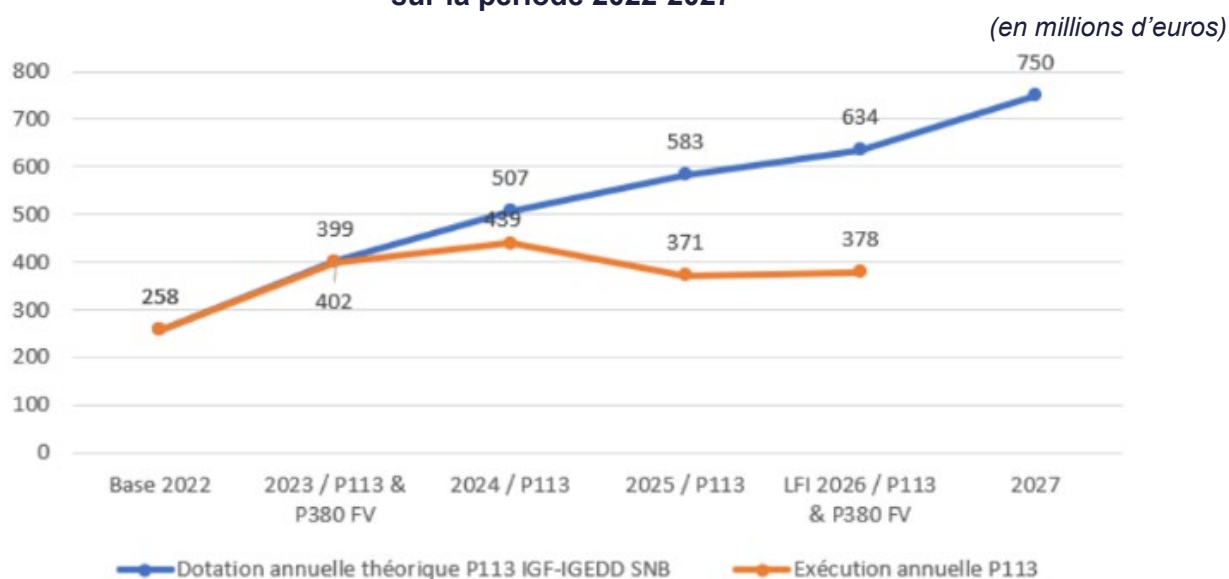
Sur la période 2023-2026, les dépenses correspondantes à la mise en œuvre de la SNB 2030 par le ministère de la transition écologique ont représenté un montant cumulé de 427 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2022, contre une **trajectoire prévue à 1,09 milliard d'euros, soit une couverture de moins de 40 % des besoins identifiés.**

Source : direction de l'eau et de la biodiversité

¹ Également appelé « cadre de Kunming-Montréal » ou « accord de Kunming-Montréal ».

² IGF, IGEDD, « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 », novembre 2022.

**Évolution des dotations du programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »,
en intégrant la mesure biodiversité du programme 380 « Programme d'accélération
de la transition écologique dans les territoires » (Fonds vert)
sur la période 2022-2027**

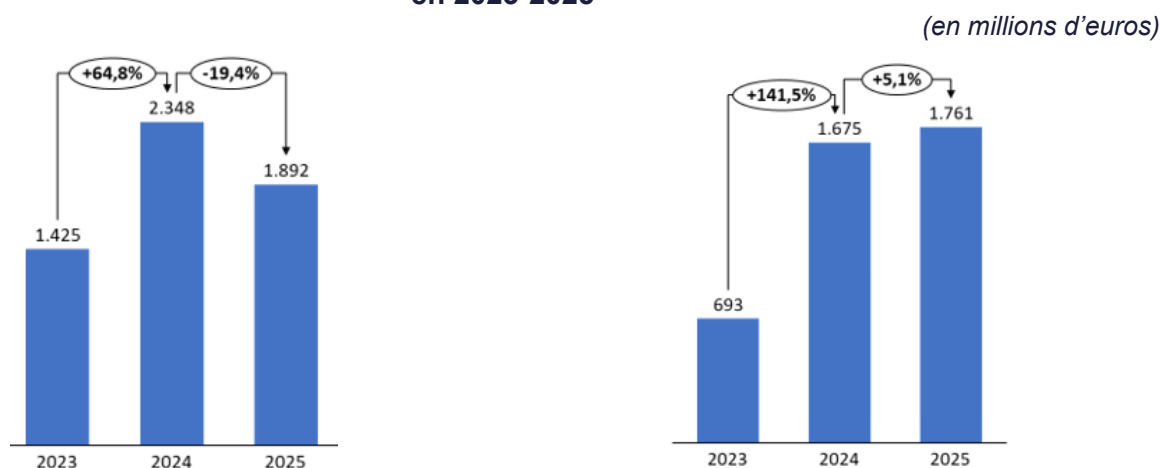


Note : l'expression P113 correspond au programme 113 ; l'expression P380 FV désigne la mesure biodiversité du programme 380 (Fonds vert). En additionnant les dépenses exécutées annuellement (courbe orange) sur la période 2023-2026 et en déduisant, pour chaque année considérée, celles exécutées en 2022 (« base 2022 »), on aboutit à un montant « brut » cumulé de 555 millions d'euros supplémentaires par rapport à la base 2022, soit, après neutralisation des financements exceptionnels des agences de l'eau, du plan tourisme et du plan d'indemnisation des dégâts de gibier, un montant « net » de 427 millions d'euros.

Source : réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial

En consolidant les contributions des ministères en charge de l'écologie, de l'agriculture, de l'aménagement du territoire, de l'outre-mer, des armées, de la culture et des sports, la direction de l'eau et de la biodiversité aboutit à un **montant total de 1,9 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 milliard d'euros en crédits de paiement en 2025** pour les financements consacrés à la SNB 2030.

Montant total exécuté en autorisations d'engagement (AE, à gauche) et en crédits de paiement (CP, à droite) pour le financement de la SNB 2030, tous ministères confondus, en 2023-2025



Note : aucune donnée n'a été remontée par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la souveraineté alimentaire pour 2023.

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial

II. L'État finance beaucoup plus la destruction de l'environnement que sa protection

Face à l'impossibilité de déployer des crédits budgétaires en soutien aux actions de préservation de la biodiversité dans un contexte de déficit chronique, les administrations environnementales appellent à **prioriser la réduction des subventions dommageables à la biodiversité portées par d'autres politiques publiques**. Selon le diagnostic réalisé par la direction générale du Trésor et le commissariat général au développement durable (CGDD) sur la base du budget vert de l'État annexé au PLF 2026, **10,2 milliards d'euros¹ des dépenses publiques ont été identifiés comme étant dommageables à la biodiversité en 2026**, un montant comparable à celui évalué par la mission IGF-IGEDD de novembre 2022.

Ces subventions dommageables se décomposent en plusieurs types, notamment : les **aides agricoles** conduisant à l'intensification des pratiques néfastes, pour **6,7 milliards d'euros** ; les **aides favorisant l'artificialisation des sols**, pour **2,9 milliards d'euros** ; les **dépenses favorisant la surexploitation des ressources naturelles renouvelables**, pour **730 millions d'euros**.

Une nouvelle mission d'inspection IGF-IGEDD a évalué ces subventions dommageables à 20,2 milliards d'euros en 2024, bénéficiant principalement aux secteurs de l'énergie (8,4 milliards d'euros) et de l'agriculture (8,3 milliards). Cette analyse n'est pas partagée par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), qui a publié son propre rapport évaluant les dépenses dommageables à seulement 1,3 milliard d'euros sur le périmètre agricole.

Ces divergences soulignent combien ce sujet est sensible, ces subventions ayant été décidées pour soutenir la compétitivité de certains secteurs, alors même que les obligations pesant sur les acteurs économiques, notamment en matière environnementale ne sont pas harmonisées à l'échelle mondiale. Le secrétariat général à la planification écologique (SGPE) le reconnaît lui-même : ces dépenses dommageables **« poursuivent d'autres objectifs de politiques publiques et ne peuvent pas être directement réorientées vers des politiques de biodiversité »**. Autrement dit, **la promesse d'un « double dividende » — réduire les subventions néfastes pour financer la restauration — portée en 2022 par la mission d'inspection est aujourd'hui jugée irréaliste par l'administration elle-même à court terme**, les tensions sur les prix de l'énergie rendant l'exercice encore plus difficile.

III. La mise en œuvre du règlement sur la restauration de la nature va mobiliser des besoins de financement significatifs

Le second semestre 2026 sera marqué par le début de la **mise en œuvre du nouveau règlement européen sur la restauration de la nature**, adopté en 2024 et dont l'impact financier fait l'objet de **chiffrages divers** :

- d'après l'évaluation réalisée dans le cadre de la Stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique (SPAFTE), les **coûts agrégés de la restauration et de l'entretien des écosystèmes** au cours de la période 2022-2050 s'élèveraient à **2,1 milliards d'euros par an pour la France, soit le coût le plus élevé au niveau européen** ;

¹ Ce chiffre de 10,2 milliards d'euros est supérieur au chiffre de 8,1 milliards d'euros des dépenses avec un impact défavorable dans le cadre du budget vert.

- suivant le **projet de rapport de la Commission européenne** publié par le média Contexte en mars 2026, **le besoin de financement correspondant serait compris entre 2,4 et 3,7 milliards d’euros par an à l’échelle de l’Union européenne**. En retenant une part proportionnelle à la superficie et au niveau de dégradation des écosystèmes, **le besoin de financement pour la France s’élèverait à 600-700 millions d’euros par an en moyenne**.

Alors que les estimations varient ainsi du simple au triple, **la direction de l’eau et de la biodiversité**, spécifiquement interrogée sur ce point par le rapporteur spécial, **n’a pas été en mesure de communiquer un chiffrage définitif de l’évaluation des besoins financiers retenue pour la mise en œuvre par la France du règlement européen sur la restauration de la nature à l’horizon 2030**, à quelques mois de l’échéance du dépôt en septembre 2026 du plan national de restauration de la nature (PNRN) auprès de la Commission européenne.

L’administration a en effet indiqué que **les travaux correspondants étaient en cours** et que **les arbitrages interministériels sur le contenu du PNRN n’avaient pas encore été rendus** à la date de la finalisation du présent rapport.

La France s’apprête à s’engager auprès de Bruxelles sur un plan dont elle ne connaît pas encore précisément le coût, dans un contexte où **le futur cadre financier pluriannuel européen (2028-2034)** — sur lequel repose une bonne partie des financements agricoles et environnementaux — **reste lui-même en pleine négociation, et donc incertain, notamment concernant la pérennisation du programme Life**. Dans un rapport de 2022, le CGDD estimait la part des fonds européens dans les dépenses biodiversité/paysages à 6 %, soit 215 millions d’euros, et dans les dépenses sols/eaux à 17 %, soit 381 millions d’euros.

Si la préservation de la biodiversité relève prioritairement de l’intervention des pouvoirs publics, l’urgence de la renaturation impose de mobiliser davantage les sources de financement alternatives

IV. Des outils prometteurs pour mobiliser les acteurs privés mais qui ne sont pas à l’échelle des besoins

D’après les données du bilan environnemental de la France¹, **le financement des dépenses de protection de la biodiversité et des paysages, estimé à un total de 3,8 milliards d’euros, se décompose entre :**

- **3 milliards d’euros pour les financements publics, soit 80 % ;**
- **781 millions d’euros pour les financements privés, soit 20 %.**

La contribution des entreprises aux dépenses favorables à la biodiversité a progressé **de 592 millions d’euros en 2000 à 781 millions d’euros en 2023**, soit une **hausse d’environ 32 %** en euros courants, avec une croissance d’environ 10 % entre 2022 et 2023. Plusieurs outils existent pour mobiliser les acteurs privés mais ils doivent être confortés pour devenir pleinement efficaces.

Le financement des sites de restauration de la nature pourrait bénéficier du **développement des crédits biodiversité**. **Les sites France Crédits Biodiversité**, nouvelle dénomination depuis mai 2026 des **sites naturels de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR)**, ont été introduits par la loi Industrie verte et sont opérationnels depuis novembre 2024. Les crédits biodiversité peuvent ainsi être utilisés dans deux cas : **en**

¹ Service des données et études statistiques, Bilan environnemental de la France, édition 2024.

compensation obligatoire des impacts environnementaux de projets d'aménagement, dans le cadre de la **séquence éviter-réduire-compenser (ERC)**; en **contribution volontaire** d'entreprises soucieuses d'accroître leur résilience ou par philanthropie.

La France ne compte aujourd'hui que trois sites en activité et une trentaine en émergence. Malgré ces faibles chiffres, selon une étude de la Banque européenne d'investissement (BEI) et de la Caisse des dépôts et consignations, la France domine le marché européen des volumes échangés. La mise en place d'un **cadre incitatif** pourrait notamment reposer sur la **mise en œuvre de garanties publiques pour permettre de « dé-risquer » les projets** et sur le **déploiement d'un marché des crédits biodiversité nationaux, européens, voire internationaux, sur le modèle des quotas carbone**.

Par ailleurs, plusieurs fonds « biodiversité » ont été créés récemment, dont un fonds « de place » et plusieurs fonds « privés ». À la suite du « Roquelaure entreprises et biodiversité » de 2023, **17 investisseurs institutionnels ont lancé en juillet 2024 l'« Initiative de place Fonds Objectif Biodiversité »**. Ce fonds de 150 millions d'euros doit investir dans des entreprises non cotées, françaises et européennes, dont l'activité contribue à la préservation de la biodiversité, avec l'appui d'un comité scientifique. Il complète un fonds actions cotées confié à Mirova (groupe BPCE), lancé en 2024 et désormais supérieur à 200 millions d'euros.

Les acteurs privés interrogés par le rapporteur convergent sur un point : **ces instruments de marché « ne doivent pas se substituer » à l'action publique et réglementaire**, et leur portée reste **« insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins »**. Le rapporteur a cependant relevé avec intérêt que les acteurs privés n'ont pas attendu les obligations réglementaires européennes (directives CSRD, devoir de vigilance) ou française (loi industrie verte) pour mettre en œuvre des actions résolues afin de diminuer la sensibilité de leurs actions aux effets des pertes de biodiversité. Les acteurs privés constatent une évolution du sujet biodiversité, passant d'une logique de mesure et de reporting à un véritable enjeu de financement et d'allocation de capital.

V. Conforter le rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des actions favorables à la biodiversité

Le reporting et la démarche du budget vert s'appliquent également aux collectivités territoriales : à ce titre, le décret du 16 juillet 2024 a prévu **l'entrée en vigueur de l'axe « préservation de la biodiversité et protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles » dès l'exercice 2025** pour les comptes financiers uniques des collectivités de plus de 3 500 habitants.

Créé par la loi de finances initiale pour 2023, **le Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires, appelé communément Fonds vert** et porté par le programme 380, **a été mis en place pour soutenir financièrement les collectivités locales et leurs partenaires dans leurs projets de transition écologique à l'échelle locale**. Dans sa version initiale, le Fonds comportait une action dédiée au financement de la SNB (1 000 projets soutenus pour 153 millions d'euros).

Dès 2024, ces crédits ont été transférés vers le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité », qui a hébergé **pendant deux exercices budgétaires le « Fonds vert biodiversité »** dont l'enveloppe a fortement diminué (101 millions d'euros en 2024, puis 47 millions d'euros en 2025).

La loi de finances initiale pour 2026, au motif de « simplifier l'accès aux aides pour les acteurs locaux », acte un retour des crédits du programme 113 vers le programme 380. Ces allers-retours illustrent la remise en cause du principe de spécialité budgétaire opéré par le fonds vert dénoncés par le rapporteur dans des travaux précédents.

En complément de la ligne « biodiversité » proprement dite, d'autres mesures du Fonds vert contribuent indirectement aux objectifs de la SNB :

- **la renaturation des villes et villages** : 142 millions d'euros en 2024, 81 millions d'euros en 2025 ;
- **le recyclage des friches** : 329 millions d'euros en 2024, 193 millions d'euros en 2025.

Au-delà des évolutions de la maquette budgétaire, le Fonds vert a connu des évolutions significatives dans sa doctrine d'intervention. Pour tenir compte de la réduction de l'enveloppe, **la part cofinançable par le Fonds vert est passée de 80 % à 50 %** du coût des opérations — ce qui augmente mécaniquement le reste à charge des communes et intercommunalités et conduit certaines collectivités à différer, redimensionner ou abandonner des projets pourtant utiles. En effet, le programme a largement contribué aux mesures de freinage de la dépense publique, comme le rapporteur l'a souligné dans plusieurs rapports.

Les associations de collectivités dénoncent ce **manque de « cohérence politique »** : il est difficile de demander aux territoires d'accélérer tout en réduisant les moyens. La direction de l'eau et de la biodiversité elle-même reconnaît que **« la réduction du Fonds vert envoie un signal défavorable aux collectivités »**, qui pourraient renoncer à candidater face à une sélectivité déjà élevée.

POUR EN SAVOIR PLUS

[Rapport](#) sur le financement de la Stratégie nationale biodiversité 2030, déposé le 8 juillet 2026.

[Rapport spécial](#) de Mme Christine Lavarde au nom de la commission des finances du Sénat pour la mission « Écologie, développement et mobilité durables », projet de loi de finances pour 2026, novembre 2025.



Claude RAYNAL
Président
Haute-Garonne
Socialiste, Écologiste et Républicain



Christine LAVARDE
Rapporteur spécial
Hauts-de-Seine
Les Républicains

✉ secretariat.finances@senat.fr

☎ 01.42.34.23.28

🌐 www.senat.fr

