



COMMISSION DES FINANCES

Mme Christine LAVARDE

Rapporteur spécial

Rapport

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

(Rapport sans compte rendu)

VERSION PROVISOIRE
MERCREDI 8 JUILLET 2026

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	13
I. UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE DEVENUE RAPIDEMENT OBSOLÈTE SOUS L'EFFET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ET D'UN MANQUE DE PORTAGE POLITIQUE DANS LA DURÉE	15
A. À LA DIFFÉRENCE DES PRÉCÉDENTES STRATÉGIES NATIONALES BIODIVERSITÉ (SNB), LA PRÉPARATION DE LA SNB 2030 A ÉTÉ ACCOMPAGNÉE DE L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE FINANCEMENT PLURIANNUEL SUR LA PÉRIODE 2023-2027.....	15
1. <i>Dans un contexte d'effondrement de la biodiversité, la mise en œuvre de la SNB 2030 vise à articuler les moyens publics pour répondre aux enjeux et aux engagements internationaux pris par la France.....</i>	<i>15</i>
2. <i>Un pilotage et une gouvernance principalement portés au niveau administratif par les services du ministère de la transition écologique</i>	<i>20</i>
3. <i>Le financement de la SNB 2030 a fait l'objet d'une évaluation dédiée dans le cadre d'une mission d'inspection conjointe, estimant le besoin net à couvrir à 465 millions d'euros par an.....</i>	<i>25</i>
B. DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACCRUE, LE FINANCEMENT DE LA SNB 2030 A SOUFFERT D'UN INSUFFISANT PORTAGE POLITIQUE AU PLUS HAUT NIVEAU.....	27
1. <i>Une trajectoire pluriannuelle, non validée au niveau interministériel, devenue rapidement obsolète</i>	<i>27</i>
2. <i>Un constat à nuancer par l'existence d'autres sources de financement publiques et privées des enjeux de biodiversité.....</i>	<i>32</i>
II. SI LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITÉS DE LA SNB 2030 PEUT S'APPUYER SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS ENVIRONNEMENTALES, LE CONTEXTE ÉCOLOGIQUE ET JURIDIQUE DEVRAIT NÉCESSITER DE NOUVELLES RESSOURCES.....	36
A. EN DÉPIT DU NON-RESPECT DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE INITIALE, LE DÉPLOIEMENT DE LA SNB 2030 A PU BÉNÉFICIER DES MOYENS GÉNÉRAUX DES ADMINISTRATIONS ENVIRONNEMENTALES, NOTAMMENT EN DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT.....	36
1. <i>Un bilan provisoire de la mise en œuvre de la SNB 2030 qui présente des avancées majeures mais encore insuffisantes pour enrayer la dégradation de la biodiversité, et dont la poursuite suppose la levée de plusieurs freins</i>	<i>36</i>
2. <i>Une répartition des moyens entre les différentes administrations concernées dont la cohérence peut encore être consolidée</i>	<i>38</i>

B. ALORS QUE L'ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE RENFORCE LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LA BIODIVERSITÉ, UNE CONTRAINTE JURIDIQUE ACCRUE AVEC L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE.....	42
1. <i>La préservation de la biodiversité s'articule avec les défis de l'atténuation et de l'adaptation au changement climatique, dans le cadre d'une stratégie globale de transition écologique.....</i>	42
2. <i>La question de l'articulation de la préservation de la biodiversité avec l'adaptation au changement climatique se pose avec une acuité particulière dans le domaine de la gestion des forêts</i>	46
3. <i>La mise en œuvre du nouveau règlement européen sur la restauration de la nature devrait nécessiter des moyens budgétaires significativement accrus.....</i>	48
III. 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	50
A. ALORS QUE LA COHÉRENCE DES MOYENS PUBLICS DANS LEUR ENSEMBLE S'AVÈRE PRIMORDIALE, LA PRIORITÉ DOIT ÊTRE DONNÉE À LA RÉDUCTION DES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À L'ENVIRONNEMENT ET À LA BIODIVERSITÉ	50
1. <i>La part des financements publics devrait demeurer prépondérante par rapport aux financements privés</i>	50
2. <i>La diminution des subventions dommageables à la biodiversité portées par d'autres politiques publiques représente un enjeu financier et écologique majeur</i>	51
3. <i>Avec le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), la mobilisation des financements européens apparaît largement compromise</i>	57
4. <i>Combinée avec la nouvelle cotation environnementale des budgets des collectivités territoriales, le verdissement des marchés publics pourrait représenter une solution potentiellement pertinente</i>	61
5. <i>La mobilisation des collectivités territoriales en matière de financement de la biodiversité devrait s'appuyer sur une sanctuarisation du fonds vert, notamment en matière de renaturation des villes</i>	64
B. LA NÉCESSITÉ DE DYNAMISER LES INSTRUMENTS RÉGLEMENTAIRES ET LES SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ	69
1. <i>Au-delà de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) en matière d'aménagement, le financement des sites de restauration de la nature pourrait bénéficier du développement des crédits biodiversité.....</i>	69
2. <i>En complément des produits financiers liés à la préservation et à la restauration de la biodiversité, le reporting extra-financier appliqué aux acteurs privés pourrait mieux intégrer les dimensions relatives à la biodiversité.....</i>	74
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	81
TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS).....	87

L'ESSENTIEL

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**.

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 phytopharmaceutiques**.

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

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.

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**.

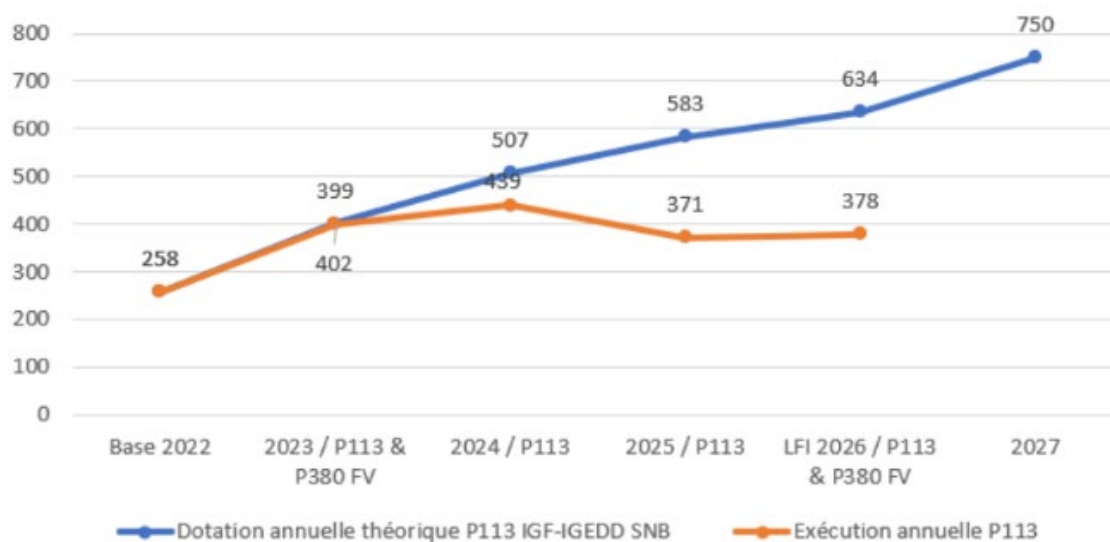
427 millions d'euros

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 milliards d'euros, soit une couverture de moins de 40 % des besoins identifiés.

Source : direction de l'eau et de la biodiversité

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

(en millions d'euros)



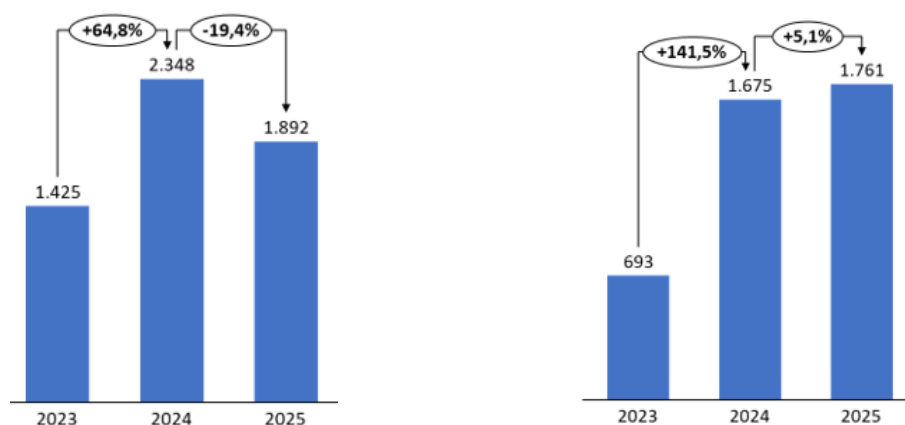
Note : l'expression P113 correspond au programme 113 ; l'expression P380 FV désigne la mesure biodiversité du programme 380 (Fonds vert). En additionnant les dépenses exécutées annuellement (courbe orange) sur la période 2023-2026 et en déduisant, pour chaque année considérée, celles exécutées en 2022 (« 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**

(en millions d'euros)



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**

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.

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** ;

- 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**

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

été introduits par la loi Industrie verte et sont opérationnels depuis novembre 2024. Les crédits biodiversité peuvent ainsi être utilisés dans deux cas : **en 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.

LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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*).

Recommandation n° 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. UNE PROGRAMMATION FINANCIÈRE PLURIANNUELLE DEVENUE RAPIDEMENT OBSOLÈTE SOUS L'EFFET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ET D'UN MANQUE DE PORTAGE POLITIQUE DANS LA DURÉE

A. À LA DIFFÉRENCE DES PRÉCÉDENTES STRATÉGIES NATIONALES BIODIVERSITÉ (SNB), LA PRÉPARATION DE LA SNB 2030 A ÉTÉ ACCOMPAGNÉE DE L'ÉLABORATION D'UN PLAN DE FINANCEMENT PLURIANNUEL SUR LA PÉRIODE 2023-2027

1. Dans un contexte d'effondrement de la biodiversité, la mise en œuvre de la SNB 2030 vise à articuler les moyens publics pour répondre aux enjeux et aux engagements internationaux pris par la France

Constituant une obligation internationale au titre de l'article 6 de la **convention sur la diversité biologique (CDB)**, adoptée à Nairobi le 22 mai 1992, la SNB est régie par l'**article L. 110-3 du code de l'environnement**. Aux termes de cet article, la SNB, de concert avec les stratégies régionales pour la biodiversité, « *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* ».

De fait, la biodiversité, qui peut être définie comme la **diversité de l'ensemble des êtres vivants et des écosystèmes dans lesquels ils vivent**¹, est à l'origine de **nombreux services, dits « écosystémiques »**, qui reposent sur des interactions complexes entre espèces et écosystèmes, ayant une importance fondamentale pour l'activité humaine : **approvisionnement en ressources** (eau, énergie, matières premières, nourriture), **régulation** (régulation du climat, régulation de la qualité de l'air et de l'eau, régulation des maladies et des ravageurs, pollinisation, protection contre les risques naturels), **services socioculturels** (en particulier touristiques), **services dits « de soutien » ou d'entretien de l'écosystème** (cycles de la matière, formation des sols, photosynthèse, cycle de l'eau).

Ainsi que le souligne l'Office français de la biodiversité (OFB), « *une grande partie de l'activité économique repose ainsi sur l'exploitation de ressources longtemps considérées comme gratuites ou illimitées, et sur des services dont personne n'imagine l'arrêt : pollinisation, fertilité des sols, fourniture d'eau potable, régulation du climat et du cycle de l'eau (...)* ». À cet égard, **le cas de la ville de New York est particulièrement illustratif** : la municipalité a en effet fait **l'acquisition de deux bassins versants, composé d'un réseau de 46 000 hectares de zones humides, afin d'assurer la fourniture en eau potable de sa population**. Dans cet exemple, l'économie estimée de la

¹ Ce qui recouvre les notions de diversité génétique au sein des espèces, de diversité spécifique (entre les espèces) et de diversité écologique (entre les écosystèmes).

protection des bassins versant par rapport à ce qu'aurait coûté une politique de traitement de l'eau atteindrait **près de 6 milliards de dollars sur 10 ans.**

Quelle valeur économique pour la biodiversité ?

« Selon que l'on retienne les estimations de l'Évaluation française des écosystèmes et des services écosystémiques (Efese) ou de la Commission européenne, **la valeur monétaire associée à huit services écosystémiques en France se situe entre 18 et 49 milliards d'euros par an, soit 0,6 % à 1,8 % du PIB.** Ces estimations ne peuvent cependant être interprétées comme la valeur de la nature en France. Il ne s'agit en effet que de l'agrégation de valeurs associées à un nombre limité de services écosystémiques, comme le service de récréation dans la nature (entre 5,8 et 29 milliards d'euros par an), ou la contribution de la pollinisation à la production agricole (entre 0,5 et 3,8 milliards d'euros par an). De plus, elles ne tiennent pas compte des valeurs de non-usage associées à la nature : l'évaluation du service de pollinisation ne prend ainsi pas en compte la contribution des pollinisateurs à la stabilité et au fonctionnement des écosystèmes. »

Source : Mettre en valeur(s) la biodiversité : état des lieux et perspectives, France Stratégie, décembre 2024

« **42 %** : la part du portefeuille de titres détenus par les institutions financières françaises qui est émise par des **entreprises qui seraient fortement ou très fortement dépendantes d'au moins un service écosystémique.** »

Source : Perte de biodiversité et stabilité financière : une nouvelle frontière pour les banques centrales et superviseurs financiers ?, Bulletin de la Banque de France, n° 237/7, septembre-octobre 2021

La perte de biodiversité peut entraîner une dégradation en cascade de plusieurs des services évoqués *supra*. Ainsi, **investir dans la préservation des écosystèmes naturels peut s'avérer rentable, moins coûteux et plus efficace** que d'autres politiques, tels que les systèmes de traitement de l'eau. Plus largement, **la biodiversité constitue un élément important de souveraineté pour les territoires et les sociétés**, en permettant le **développement d'activités économiques de manière plus robuste et résiliente, l'accroissement de l'attractivité des territoires** (à travers un meilleur cadre de vie de qualité) et la **fourniture de services essentiels en matière de réduction des risques** (érosion, inondations, réchauffement) **et de santé** (eau potable, alimentation saine).

Or l'état de la biodiversité connaît un **effondrement au niveau international comme national**¹, sous l'effet de **cinq grandes pressions anthropiques**, identifiées par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) :

- **le changement d'usage des terres** (notamment du fait de certaines pratiques agricoles et de l'artificialisation des sols) **et des mers** ;

¹ En particulier en Outre-mer, territoires reconnus comme « hot spot » de biodiversité accueillant 80 % de la biodiversité nationale.

- **l'exploitation directe des organismes** (collecte, exploitation forestière, chasse et pêche) ;
- **le changement climatique** ;
- **les pollutions** ;
- **les espèces exotiques envahissantes.**

Pour reprendre les termes mêmes du Gouvernement lors de la présentation de la SNB 2030, « la communauté scientifique constate un déclin de la biodiversité et évoque **une sixième extinction de masse, la première depuis la disparition des dinosaures à la fin du Crétacé il y a 66 millions d'années.** Elle se traduit par un effondrement de la biodiversité à une vitesse dramatiquement plus élevée que le rythme normal d'extinction des espèces ».

Or **la biodiversité constitue un bien non exclusif et rival et correspond donc à un bien commun**¹. Ainsi, **la biodiversité produit des externalités positives dont la collectivité peut soutenir le développement** ; à l'inverse, alors que les activités humaines sont sources de pressions sur la biodiversité, **les agents privés à l'origine de ces pressions n'ont pas d'intérêt à les prendre en charge**, les projets de restauration de la biodiversité présentant une rentabilité privée négative en l'absence d'intervention publique. En conséquence, **l'investissement des acteurs publics demeure l'outil le plus déterminant et le plus fiable d'action sur la biodiversité.**

Dans ce contexte, et à la suite de deux premiers exercices (2004-2010 et 2011-2020), **une troisième et nouvelle SNB a ainsi été publiée en deux volets en 2022 et en 2023, pour couvrir la période 2023-2030.** En effet, le premier volet, publié en mai 2022, devait être complété par un **plan de financement**², par la construction d'un **cadre de suivi et d'évaluation** et par la mise 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 biodiversité³. 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 phytopharmaceutiques.**

¹ Notion théorisée par l'écologue Garrett Hardin en 1968 dans un article intitulé « La tragédie des biens communs ».

² Mission confiée à l'Inspection générale des finances et à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable, dont le rapport a été remis en novembre 2022.

³ Également appelé « cadre de Kunming-Montréal » ou « accord de Kunming-Montréal ».

Le cadre international et européen en matière de biodiversité

La Convention sur la diversité biologique (CDB), adoptée lors du Sommet de la Terre de Rio en 1992, a progressivement structuré l'action internationale en matière de biodiversité.

En décembre 2022, la COP15 de la CDB de Montréal a conduit à l'adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal (CMB), fixant des objectifs ambitieux à horizon 2030, notamment la protection de 30 % des terres et 30 % des mers (cible « 30 par 30 »), la restauration des écosystèmes dégradés, la réduction des pollutions et la mobilisation des financements issus de toutes sources au même titre que la réforme ou la suppression des subventions dommageables à la biodiversité.

Dans ce contexte, la France a adopté la SNB 2030 en novembre 2023 en cohérence avec les cibles du CMB. La SNB 2030 constitue ainsi la contribution nationale française à la CMB.

À l'échelle européenne, la SNB et ses stratégies connexes (stratégie nationale pour les aires protégées, plan national pour les milieux humides) permettent d'atteindre les grands objectifs fixés par les directives européennes.¹

Dans la période récente, l'Union européenne a adopté sa propre Stratégie biodiversité 2030, puis le **règlement européen relatif à la restauration de la nature (RRN)**, entré en vigueur le 18 août 2024. Ce règlement fixe des objectifs de restauration des habitats et impose aux États membres d'élaborer des plans nationaux de restauration de la nature (PNRN).

La France s'est ainsi engagée à mettre en œuvre le RRN à travers un PNRN « Agir pour restaurer la nature ». Les objectifs du RRN précisent certaines cibles de la SNB, notamment en matière de protection et de restauration des écosystèmes, et nécessitent un approfondissement des connaissances sur leur état. **La France devra soumettre à la Commission européenne son PNRN d'ici septembre 2026, puis l'adopter en 2027.**

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité, du commissariat général au développement durable et du secrétariat général à la planification écologique

La SNB 2030 s'articule autour de **quatre axes**, destinés à « dessin[er] le chemin vers la vision à 2050 du cadre mondial de la biodiversité »² :

- **axe 1** : réduire les pressions qui s'exercent sur la biodiversité (**restauration passive**) ;
- **axe 2** : restaurer la biodiversité dégradée partout où c'est possible (**restauration active**) ;
- **axe 3** : mobiliser tous les acteurs ;

¹ Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992, concernant la conservation des **habitats naturels** ainsi que de la faune et de la flore sauvages ; directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des **oiseaux sauvages** ; directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ; directive 91/976/CEE du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les **nitrites** à partir de sources agricoles.

² Stratégie nationale biodiversité 2030. Suivant le cadre mondial de la biodiversité, « d'ici à 2050, la biodiversité est appréciée, conservée, restaurée et utilisée avec sagesse, ce qui permet de maintenir les services écosystémiques, de préserver la santé de la planète et de procurer des avantages essentiels à tous les peuples ».

- **axe 4** : garantir les moyens d'atteindre ces ambitions (**mobilisation des ressources en termes de connaissances et de financements**).

Au total, la SNB 2030 comporte 40 mesures découlant de ces quatre axes, qui visent à intégrer les objectifs de biodiversité et les solutions fondées sur la nature dans les principales politiques sectorielles. Ces mesures sont présentées dans des « fiches-mesures » dédiées, annexées à la SNB 2030, détaillant le contexte et les enjeux, les ministères et opérateurs en charge de la mesure ou associés, les pressions identifiées par l'IPBES auxquelles elle répond, les cibles du cadre mondial dans lesquelles elle s'inscrit, les acteurs concernés par la mesure, les milieux auxquels elle s'applique, les différentes actions permettant de la mettre en œuvre.

De fait, ces mesures portent sur des thématiques très diverses : renforcement de la stratégie aires protégées pour atteindre 10 % de surface en protection forte, accompagnement des secteurs agricole, de la pêche et de l'aquaculture dans leur transition et la réduction de leurs impacts sur la biodiversité, renaturation des villes, renforcement de la résilience des écosystèmes forestiers, restauration des zones humides, sensibilisation et mobilisation des citoyens, etc.

L'élaboration de la SNB 2030

La France a démarré dès 2019 son processus d'élaboration de la troisième SNB. La stratégie a été développée en quatre phases impliquant tous les acteurs au cours d'environ quatre années :

- **une évaluation de la précédente SNB** (en 2019-2020) par des professionnels indépendants avec la participation de toutes les parties prenantes afin de dresser un bilan des succès et des échecs, mais aussi des domaines à améliorer dans la nouvelle stratégie ;
- **une consultation des autorités locales et des citoyens** (en 2020-2021) menée par le Secrétaire d'État à la Biodiversité et l'Office français de la biodiversité ;
- **une co-construction avec les parties prenantes et les experts** (en 2021-2022) au sein de groupes de travail nationaux sur plusieurs sujets : suivi, évaluation, intégration au niveau européen et international, instruments socio-économiques et financiers, recherche, connaissances, sensibilisation. Consultation des instances nationales (Comité national biodiversité - CNB, etc.) ;
- **une finalisation** de la stratégie en amont de la COP15.

Ce travail préparatoire a été complété par un **plan de financement** (voir le détail ci-après), la création d'un cadre de suivi et d'évaluation sur proposition du Comité National Biodiversité et l'alignement avec le cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, adopté fin 2022.

Enfin, un **travail interministériel** a simplifié la structure de la stratégie, affiné la formulation des mesures, les a dotées d'indicateurs et a planifié les ressources nécessaires pour la transformer en plan d'action, avec consultation finale des instances nationales. **La stratégie a été présentée en novembre 2023 par le Gouvernement.**

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

S'agissant plus particulièrement de la mobilisation des acteurs, la direction de l'eau et de la biodiversité¹ met en avant **l'importance de l'action des opérateurs de l'État, parmi lesquels l'Office français de la biodiversité (OFB)**, qui « mobilise largement collectivités, entreprises et citoyens », à travers les programmes « Territoires engagés pour la nature » ou « Entreprises engagées pour la nature ». Le dispositif des « Atlas de la biodiversité communale » est également un moyen de développer les connaissances et de mobiliser les collectivités locales et leurs élus autour de la biodiversité pour passer à l'action (5 188 communes couvertes).

Ainsi que le souligne le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), « *la pertinence scientifique, la précision technique de la SNB et la méthode d'association des parties prenantes (Comité National Biodiversité, Commission nationale du débat public) sont reconnues à l'échelle européenne et internationale* »². L'articulation avec les dispositifs sectoriels (politique agricole commune, stratégie Ecophyto, accompagnement des secteurs prioritaires) est également prévue dans le document.

2. Un pilotage et une gouvernance principalement portés au niveau administratif par les services du ministère de la transition écologique

a) Un pilotage décomposé de manière très fine, destiné à responsabiliser les différentes administrations ministérielles et opérateurs de l'État

La SNB 2030 est constituée de **209 actions, toutes pilotées par une direction d'administration centrale ou par un opérateur de l'État, et assorties d'indicateurs de suivi. Ainsi, chacune des 209 actions de la SNB dispose d'un pilote responsable de sa mise en œuvre et de l'atteinte de la cible.**

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

Les indicateurs de suivi des actions de la SNB 2030

Les indicateurs de suivi des actions de la SNB 2030 sont de trois ordres :

- en premier lieu, **des indicateurs d'état** de la biodiversité, avec le suivi des oiseaux des milieux agricoles, l'état des stocks halieutiques, les surfaces en prairie, l'état de conservation des habitats d'intérêt communautaire ou l'état des masses d'eau ;
- en deuxième lieu, **des indicateurs de pressions** sur la biodiversité, avec le suivi de l'artificialisation des sols, des émissions de gaz à effet de serre, de l'introduction d'espèces exotiques envahissantes (EEE), des pollutions agricoles ou de la pollution lumineuse ;
- en troisième lieu, **des indicateurs de mise en œuvre**, avec le suivi des actions engagées, des projets menés ou des moyens humains et financiers mobilisés.

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

Parmi les actions de la SNB 2030, environ 70 nécessitent une déclinaison territoriale. Les services déconcentrés et opérateurs de l'État les adaptent en fonction du contexte spécifique de leurs territoires. Les actions territoriales sont regroupées et priorisées au sein de **feuilles de route de l'État pour la biodiversité en région, élaborées par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)**, cheffes de file de l'État pour la biodiversité, et présentées en comités d'administrations régionales (CAR) pour validation des préfets de région. Ces feuilles de route de l'État contribuent aux feuilles de route des COP de la planification écologique.

Au-delà des actions portées par l'État et ses opérateurs, la SNB est déclinée, dans l'ensemble des territoires, par les collectivités locales, entreprises et citoyens. Les régions, cheffes de file des collectivités pour la biodiversité, élaborent des stratégies régionales biodiversité (SRB). L'élaboration et la mise en œuvre de la SRB est pilotée par la région en partenariat avec les autres acteurs territoriaux et en particulier les services déconcentrés de l'État et ses opérateurs. **Si les SRB ne sont pas des déclinaisons directes de la SNB et sont notamment autonomes d'un point de vue du calendrier, celles-ci doivent s'accorder avec les orientations de la stratégie nationale.**

La déclinaison territoriale de la SNB 2030

Dans le cadre de la territorialisation de la planification écologique et de leurs conférences des parties (COP) régionales, **15 régions ont élaboré en 2024-2025 une feuille de route**, dans la majorité des cas en co-pilotage préfet de région-président du conseil régional. Ces feuilles de route de COP intègrent de nombreuses actions sur les leviers biodiversité et ressources qui font référence à la SNB. À compter de l'été 2025, un nouveau cycle a été lancé pour dresser à l'échelle locale les enjeux d'adaptation au changement climatique dans le sillage du Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et de la trajectoire de référence (TRACC), et questionner les priorités territoire par territoire (niveau d'exposition aux risques, vulnérabilité des populations).

S'agissant des **stratégies régionales pour la biodiversité (SRB)**, sept régions ont élaboré une SRB dite de 3^e génération (soit postérieure à la loi Biodiversité de 2016) et d'autres stratégies sont en cours d'élaboration.

Afin d'appuyer les préfets et les services déconcentrés de l'État dans la territorialisation de la SNB, la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) a élaboré en 2024, conjointement avec les représentants des services déconcentrés et des opérateurs, un **document d'orientations** sur les actions que l'État doit mettre en place. Il vise à réaffirmer les leviers mobilisables pour la mise en œuvre des politiques de biodiversité et propose la rédaction d'une **feuille de route régionale de l'État pour la biodiversité** visant à :

- rendre lisibles les enjeux de biodiversité par les autres services de l'État et par nos partenaires ;
- positionner clairement l'action commune des services de l'État et de ses opérateurs, en donnant de la visibilité aux actions en faveur de la biodiversité ;
- valoriser les complémentarités avec nos partenaires institutionnels et privés ;
- rendre opérationnelle l'action de l'État en faveur de la biodiversité, avec des actions concrètes et des objectifs de réalisation hiérarchisés et atteignables ;
- structurer le cadre de travail entre administration centrale et territoriale, en particulier dans l'exercice du dialogue de gestion.

16 feuilles de route régionales ont été finalisées à la suite du passage en comité d'administration régionale (CAR) ou en réunion préparatoire (pré-CAR). Les autres sont en cours de finalisation.

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

Ainsi que le relève le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), si la SNB et les SRB ont des existences légales, **il n'existe qu'un lien de « prise en compte » de la SNB dans les SRB**¹. Si l'État est mobilisé au niveau des préfetures ainsi que des opérateurs comme partie prenante, **« il n'existe à date pas de mécanisme de pilotage pour vérifier que la « somme des SRB » permette d'atteindre les objectifs de la SNB »**². Dans ces conditions, **« il semblerait important d'outiller les préfetures, qui participent comme parties prenantes à l'élaboration de ces SRB, de ciblage des enjeux tels que perçus au**

¹ Aux termes de l'article L. 110-3 du code de l'environnement.

² Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

niveau national, dans la perspective d'un éventuel bouclage ». D'après le SGPE, un formalisme harmonisé permettrait également d'en assurer le pilotage.

À cet égard, **l'organisation des COP régionales**, portées de manière conjointe par les présidents de région et les préfets, **a préfiguré une telle évolution**, à travers le **partage d'un certain nombre de leviers et d'indicateurs de référence**, alignés sur la SNB et intégrant, pour une majorité de régions, les feuilles de route « État » de la biodiversité dans leurs propres feuilles de route.

Le SGPE met en avant l'originalité de la démarche des COP régionales, consistant dans *« la redevabilité et la transparence annuelle »*¹ : dans ce cadre, le SGPE fournit les termes et outils du débat ; ensuite, ce sont les acteurs locaux qui ont la responsabilité d'élaborer les feuilles de route régionales. Selon le SGPE, *« ces dernières ont vocation à dialoguer avec les autres documents de planification qui n'intègrent pas uniquement les objectifs environnementaux (SRADDET, SCoT, PLUi, stratégies énergétiques ou de mobilités), ainsi que les documents de contractualisation (CRTE) »*. Dans le cadre de la rénovation de la contractualisation entre l'État et les collectivités, **l'objectif poursuivi par le SGPE est d'adosser les contrats aux feuilles de routes régionales et d'articuler le pilotage de ces actions au pilotage financier**.

En matière de biodiversité, **les COP régionales de la planification écologique ont intégré, dès leur lancement en 2024, des actions sur la restauration des écosystèmes** concourant à l'atteinte des objectifs de la SNB. En complément des SRB et des mesures portées dans les SRADDET, le SGPE souligne que ces feuilles de route doivent être enrichies et que leurs actions doivent faire l'objet d'un suivi.

Recommandation n° 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*)

¹ Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

b) Une gouvernance principalement assumée par la direction de l'eau et de la biodiversité, avec le soutien du secrétariat général à la planification écologique et du commissariat général au développement durable

La gouvernance de la SNB 2030 s'appuie sur un **comité de pilotage interministériel (COPIL)**, **présidée par la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)**¹ qui associe le SGPE, les différents ministères, les opérateurs et agences de l'État ainsi que des représentants des services déconcentrés en région et département. Ce comité de pilotage se réunit une fois par an pour établir le bilan annuel de la stratégie et identifier les priorités. Un **comité technique interministériel (COTECH)** complète ce dispositif depuis 2025 pour préparer les réunions du COPIL.

Par ailleurs, **plusieurs outils sont mis en place pour mobiliser les plus de 500 administrations** (directions d'administration centrale, services déconcentrés et opérateurs de l'État) **pilotes et co-pilotes de la SNB** :

- le « **club des pilotes de la SNB** », qui se réunit annuellement lors d'un séminaire en présentiel ;

- le « **journal des pilotes de la SNB** », dont la réunion est plus régulière (trois éditions en 2025) ;

- une **plateforme de reporting en ligne permettant de suivre de manière qualitative et quantitative les progrès réalisés** à partir d'un ensemble d'indicateurs d'état, de pression et de mise en œuvre.

En complément des COPIL et COTECH, et conformément à ses attributions réglementaires², **le SGPE veille à la mise en œuvre de la SNB, à sa déclinaison en plans d'actions, à l'évaluation régulière de la stratégie et à sa cohérence avec les autres stratégies environnementales**. Le SGPE tient à cet effet des échanges réguliers avec la DEB pour suivre les travaux et alerter le cas échéant sur le décalage entre les progrès réalisés et les trajectoires prévues, pour solliciter au besoin des mesures correctrices.

Le rôle du SGPE dans la gouvernance de la SNB 2030

Si le pilotage opérationnel de la SNB est assuré par la DEB en mobilisant les administrations et opérateurs concernés, le SGPE intervient en soutien pour organiser les travaux et préparer les arbitrages dans deux configurations déterminées.

Le SGPE peut ainsi intervenir (1) soit à la demande de la DEB, (2) soit sur des sujets identifiés comme prioritaires au niveau politique, concernant des objets interministériels qui peuvent dépasser le cadre d'action habituel de la DEB.

¹ Direction rattachée à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations du climat et de la nature.

² Décret n° 2022-990 du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

À ce titre, les mesures suivantes ont ainsi bénéficié de la mobilisation du SGPE :

- la protection des captages d'eau potable et de la qualité de l'eau ;
- l'élaboration d'une stratégie de réduction des dépenses dommageables à la biodiversité ;
- l'étude d'impact environnemental des projets de loi, en lien avec le référentiel de la planification écologique ;
- le baromètre de la planification écologique ;
- les revues sectorielles qui permettent de dresser le bilan, de soumettre à l'arbitrage des mesures proposées par les administrations et de lancer des travaux nécessaires à la crédibilisation des trajectoires.

Source : commission des finances d'après les réponses du secrétariat général à la planification écologique

La DEB assure également le suivi et le reporting de la SNB. L'état d'avancement de la SNB assorti d'indicateurs clés est présenté chaque année par le ministère au Comité National Biodiversité (CNB), qui adopte un avis. La DEB a également la charge du **reporting de la contribution de la France au Cadre Mondial Biodiversité**, avec une échéance tous les deux ans.

En complément du rôle de pilotage de la SNB, la DEB est responsable de la mise en œuvre directe de certaines actions (52 actions en pilotage direct sur les 209 actions de la SNB) **et assure la tutelle des opérateurs y participant** (19 actions pilotées par l'OFB, 1 par les parcs nationaux, et des actions co-pilotées et ou financées par les agences de l'eau, le Museum National d'Histoire Naturelle et le conservatoire du littoral).

Une coordination est également assurée au niveau du commissariat général au développement durable (CGDD), en appui à la DEB pour les mesures et actions qui sont pilotées ou co-pilotées par le CGDD (8 mesures, 24 actions au total).

3. Le financement de la SNB 2030 a fait l'objet d'une évaluation dédiée dans le cadre d'une mission d'inspection conjointe, estimant le besoin net à couvrir à 465 millions d'euros par an

Afin de définir le plan de financement des mesures de la SNB 2030, le Gouvernement avait missionné l'IGF et l'IGEDD, dont le rapport a été remis en novembre 2022¹. 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.**

¹ IGF, IGEDD, « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité (SNB) pour 2030 », novembre 2022.

Suivant le rapport, les crédits nouveaux correspondant à la mise en œuvre de la SNB 2030 devaient se décomposer en **deux enveloppes** (toutes deux inscrites sur le **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité »**) afin de maximiser les effets de levier en matière de cofinancement :

- d'une part, **une enveloppe SNB « nationale »**, regroupant les crédits nécessaires aux mesures appelant un pilotage et une mise en œuvre à l'échelle nationale ;

- d'autre part, **une enveloppe SNB « territorialisée »**, réunissant notamment les crédits des mesures relatives aux aires protégées dans leur volet territorial (acquisition, études, fonctionnement) mais également les mesures retenues au titre de la restauration écologique, **avec une gestion déléguée des crédits par le préfet de région.**

D'après la mission d'inspection, *« la territorialisation d'une partie des mesures doit permettre d'obtenir des financements complémentaires, notamment de la part des collectivités territoriales et des agences de l'eau, sur la base de projets portés par des acteurs locaux. Dans cette perspective, l'État, à travers les préfets de région, (...) doit être en mesure de financer les projets identifiés dans le cadre d'une conférence des financeurs mobilisant les autres acteurs de la biodiversité ».*

**Besoins de financement nets à couvrir pour la SNB 2030, tels qu'évalués
par la mission IGF-IGEDD de novembre 2022**

(en millions d'euros)

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

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

B. DANS UN CONTEXTE DE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ACCRUE, LE FINANCEMENT DE LA SNB 2030 A SOUFFERT D'UN INSUFFISANT PORTAGE POLITIQUE AU PLUS HAUT NIVEAU

1. Une trajectoire pluriannuelle, non validée au niveau interministériel, devenue rapidement obsolète

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.

En effet, cette trajectoire pluriannuelle 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.

Ainsi que l'ont confirmé les administrations auditionnées par le rapporteur spécial, le plan de financement défini par le rapport IGF-IGEDD n'a pas été acté dans le cadre d'un arbitrage interministériel explicite, sous la forme d'un « bleu ». Dès lors, sa portée est restée essentiellement indicative et non impérative.

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, d'après les données de la direction de l'eau et de la biodiversité, 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. Plus précisément, les moyens du programme 113 affichent une hausse « brute » cumulée de 555 millions d'euros par rapport à 2022, dont sont neutralisés les éléments suivants pour aboutir au montant précité de 427 millions d'euros :

- les financements exceptionnels pour compléter l'intervention des agences de l'eau en faveur des travaux nécessaires à la mise à niveau des réseaux d'eau (100 millions d'euros sur 2022 et 2023) ;

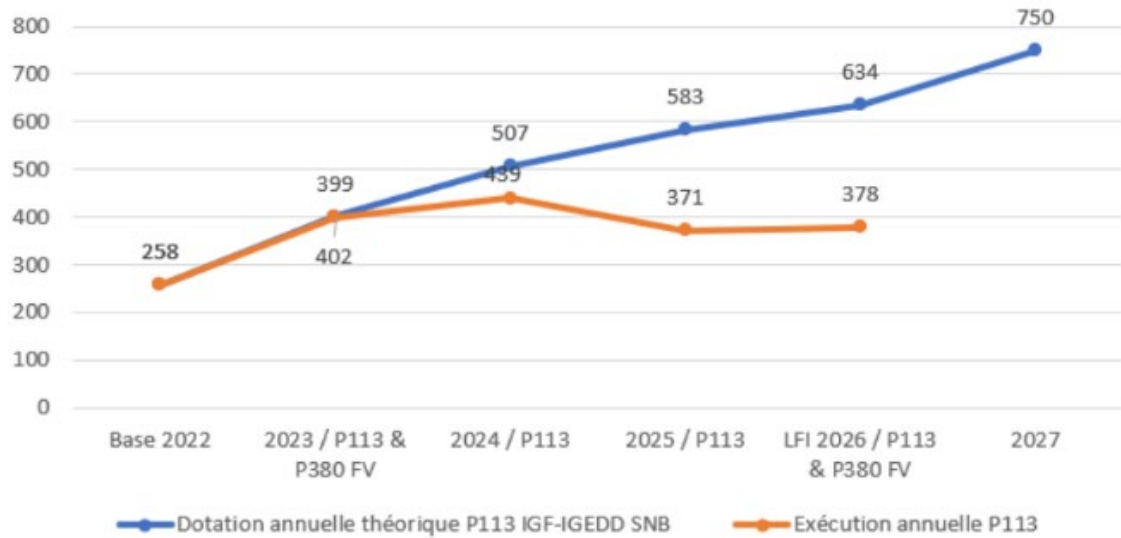
- le plan tourisme (13 millions d'euros sur 2022 et 2023) ;

- le plan d'indemnisation des dégâts de gibier (50 millions d'euros sur la période 2023-2025).

De fait, ce montant cumulé de 427 millions d'euros supplémentaires pour le financement de la SNB 2030 représente moins de 40 % de la somme associée à la trajectoire pluriannuelle, prévue à 1,09 milliard d'euros.

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

(en millions d'euros)



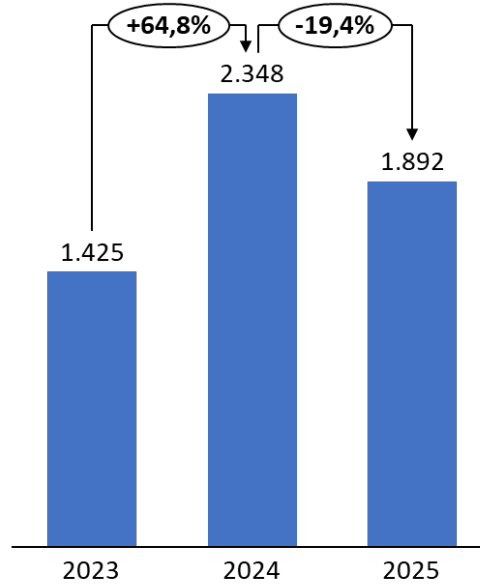
Note : l'expression P113 correspond au programme 113 ; l'expression P380 FV désigne la mesure biodiversité du programme 380 (Fonds vert). En additionnant les dépenses exécutées annuellement (courbe orange) sur la période 2023-2026 et en déduisant, pour chaque année considérée, celles exécutées en 2022 (« 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 des sports, de la culture, des armées, des outre-mer, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture et de l'écologie, 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 (voir les deux graphiques ci-dessous ainsi que le tableau *infra* au II.A.2).

Montant total exécuté en autorisations d'engagement (AE) pour le financement de la SNB 2030, tous ministères confondus, en 2023-2025

(en millions d'euros)

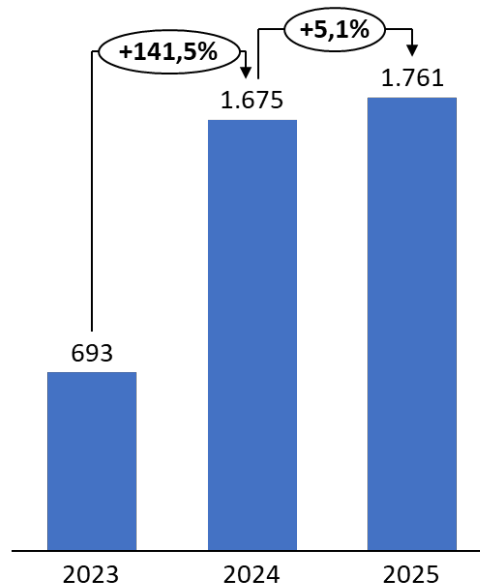


Note : aucune donnée n'a été remontée par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la souveraineté alimentaire pour 2023.

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

Montant total exécuté en crédits de paiement (CP) pour le financement de la SNB 2030, tous ministères confondus, en 2023-2025

(en millions d'euros)



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

Il convient de préciser que ces données ne comprennent pas les financements suivants, traités de manière distincte :

- l'appel à projets « **Prise de risque amont aval et massification de pratiques** » (AAP PRAAM) visant à réduire l'usage des produits phytopharmaceutiques sur les exploitations agricoles, à hauteur de 90 millions d'euros, porté par le plan France 2030 ;

- la contribution de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) à l'action 1.7.1 de la SNB 2030 « **Mobiliser l'économie circulaire pour prévenir, réduire les rejets de plastique dans l'environnement** », pour 51,6 millions d'euros en AE et 8,3 millions d'euros en CP.

Ainsi que le note la direction de l'eau et de la biodiversité¹, la comparaison sur la période 2023-2025 est biaisée par le fait que les données 2023 ne comprennent pas celles du ministère en charge de l'agriculture. L'évolution tendancielle à la hausse en 2024 traduit néanmoins la mise à disposition de crédits supplémentaires en faveur de la mise en place de la SNB.

D'après la direction de l'eau et de la biodiversité², il s'agit d'une « *première approche de la comptabilisation des financements interministériels consacrés à la mise en œuvre de la SNB* », qui aura vocation à être approfondie dans le cadre du reporting 2026 avec l'ajout d'un volet financier qui permettra d'affiner les méthodes de calcul et les périmètres retenus par les différents contributeurs (notamment la part des financements SNB au sein des politiques consacrées à la préservation et à la restauration de la biodiversité) et de compléter les premières données remontées.

Ainsi, suivant ces données globalisées, **si les moyens budgétaires restent en-deçà des marches prévues dans la trajectoire IGF-IGEDD, le Gouvernement a ainsi mobilisé des moyens supplémentaires en faveur de la protection de la nature, et ce dès 2023, en lien avec la publication de la SNB.**

Ainsi, **dès 2023**, de nouveaux moyens ont pu être alloués à la protection de la nature avec la **mise en place du fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert)** et sa mesure pour la réduction des pressions qui s'exercent sur la biodiversité avec le soutien plus de 1 000 projets à hauteur de **153 millions d'euros**. En effet, en 2023, le programme 380 comportait une action de financement de la SNB. Mais en 2024 ces crédits ont été transférés au **programme 113** qui héberge désormais le « **Fonds vert biodiversité** ». Sur cette ligne budgétaire, plus de 900 projets ont été financés à hauteur de **101 millions d'euros en 2024** et près de 600 projets pour **47 millions d'euros en 2025** pour la protection et la

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

restauration des écosystèmes et pour la levée des pressions sur la biodiversité (lutte contre les espèces exotiques envahissantes, continuités écologiques, etc.).

En plus des crédits du programme 113, la SNB se décline à travers d'autres mesures du **fonds vert porté par le programme 380**, en particulier :

- la **renaturation des villes et des villages**, qui est un exemple de mesure qui porte des objectifs à la fois d'adaptation au changement climatique, de dés-imperméabilisation des sols et de préservation de la biodiversité, représentant **142 millions d'euros en 2024 et 81 millions d'euros en 2025** ;

- le **recyclage des friches**, qui contribue à limiter l'artificialisation des sols et participe ainsi de la mise en œuvre de la SNB, pour des montants de **329 millions d'euros en 2024 et 193 millions d'euros en 2025**.

Par ailleurs, **le programme 380 porte, à nouveau, en 2026 les mesures auparavant financées par le Fonds vert biodiversité du programme 113**, afin de simplifier l'accès aux aides pour les acteurs locaux et mieux les articuler avec les autres aides au recyclage des friches ou à la renaturation. Ces allers-retours incessants entre programmes nuisent à la lisibilité du suivi budgétaire.

Dans son rapport portant sur les crédits ouverts pour le PLF 2024¹, le rapporteur relevait que « *La maquette du fonds vert a fait l'objet de plusieurs modifications. Le financement de la Stratégie nationale biodiversité, d'un montant de 150 millions d'euros, a été transféré du programme 380 au programme où elle aurait dû être inscrite depuis le départ, c'est-à-dire le programme 113, « Paysages, eau et biodiversité* ». » Dans son rapport portant sur les crédits du PLF 2026², le rapporteur indiquait que « *chaque mesure du fonds vert relève d'une politique qui est déjà menée au sein d'un autre programme de la mission « Écologie », voire d'une autre mission du budget de l'État.* », remettant ainsi en cause le principe de spécialité des programmes budgétaires. Au-delà du soutien au financement de la SNB, c'est le fonctionnement global du fonds vert qui est problématique. Rien n'empêcherait d'avoir un guichet unique pour le dépôt des projets avec ensuite une imputation sur budgétaire sur la ligne idoine. Cependant, la fongibilité entre les lignes du programme 380 et avec les crédits de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) serait rendue plus compliquée.

¹ Rapport de Mme Christine LAVARDE sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », annexe n° 11a au rapport général n° 128 (2023-2024) sur le projet de loi de finances pour 2024.

² Rapport de Mme Christine LAVARDE sur les crédits de la mission « Écologie, développement et mobilités durables », annexe n° 10a au rapport général n° 139 (2025-2026) sur le projet de loi de finances pour 2026.

En outre, les **agences de l'eau** ont engagé **366 millions d'euros en 2024** et **383 millions d'euros en 2025** pour des opérations de « Restauration et gestion des milieux humides, leurs habitats et écosystèmes ».

Recommandation n° 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).

2. Un constat à nuancer par l'existence d'autres sources de financement publiques et privées des enjeux de biodiversité

Ainsi que le souligne la direction de l'eau et de la biodiversité, le **programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » n'est pas la seule source de financement de la SNB**. Néanmoins, elle indique que, *« en l'absence d'un outil permettant une remontée homogène des dépenses en faveur de la biodiversité d'une manière générale, et de la mise en œuvre de la SNB en particulier, il n'est pas possible de chiffrer précisément les dépenses mobilisées à cet effet par l'État et ses opérateurs, comme par les collectivités locales et la sphère privée, également parties prenantes de cette stratégie »¹*.

Pour autant, dans le cadre du **suivi des comptes de l'environnement, l'évaluation des dépenses publiques et privées portant sur les enjeux de biodiversité** permet d'appréhender de manière globale le financement de la SNB.

Ainsi, suivant les données disponibles les plus récentes, en 2023, le **financement public et privé** (administrations publiques, entreprises, ménages, reste du monde dont Union européenne) **en faveur de la protection de la biodiversité et des paysages en France atteint 3,8 milliards d'euros² et le financement public et privé en faveur de la protection et dépollution des sols et des eaux s'élève à 2,3 milliards d'euros³**. Ainsi que le relève le Commissariat général au développement durable (CGDD), **ces dépenses ont plus que doublé depuis 2000**, reflétant *« un effort croissant lié au renforcement des politiques publiques, notamment la stratégie nationale*

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² Service des données et études statistiques (2026), *La dépense de protection de la biodiversité et des paysages en 2023*.

³ Service des données et études statistiques (2026), *La dépense de protection et de dépollution des sols et des eaux en 2023*.

biodiversité, la stratégie nationale aires protégées et les programmes de réduction des pressions environnementales »¹.

Sur ce total de dépenses en faveur de la protection de la biodiversité et des paysages et en faveur de la protection et de la dépollution des sols et des eaux, **les dépenses publiques portent une part de 46 %, avec 2,8 milliards d'euros**. Les entreprises représentent 36 % (2,2 milliards d'euros), les ménages 8 % (0,5 milliard d'euros) et le reste du monde (dont Union européenne) 10 % (0,6 milliard d'euros).

S'agissant plus particulièrement des dépenses en faveur de la protection de la biodiversité et des paysages, les acteurs publics assurent 61 % du financement, répartis comme suit :

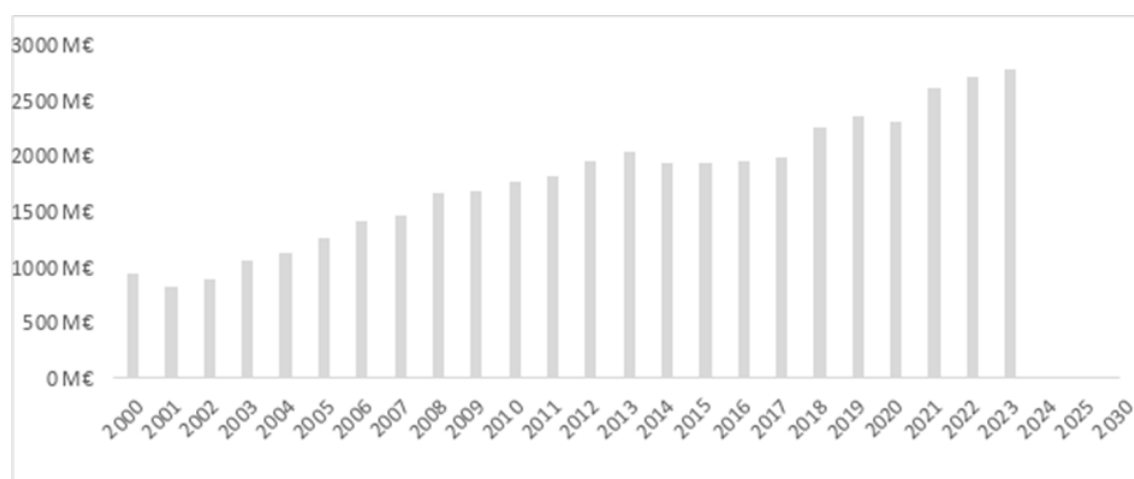
- **28 % pour les collectivités locales ;**

- **18 % pour les agences de l'eau**, pour des projets de création et de gestion des espaces protégés de conservation des habitats et des espèces, de réhabilitation des milieux aquatiques, la lutte contre les pollutions diffuses ainsi que d'amélioration de la connaissance ;

- **15 % pour l'État**, à travers des fonds destinés à la protection et la gestion d'espaces protégés, à la réintroduction ou la protection d'espèces menacées, à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

Évolution du financement public national pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des écosystèmes sur la période 2000-2023

(en 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

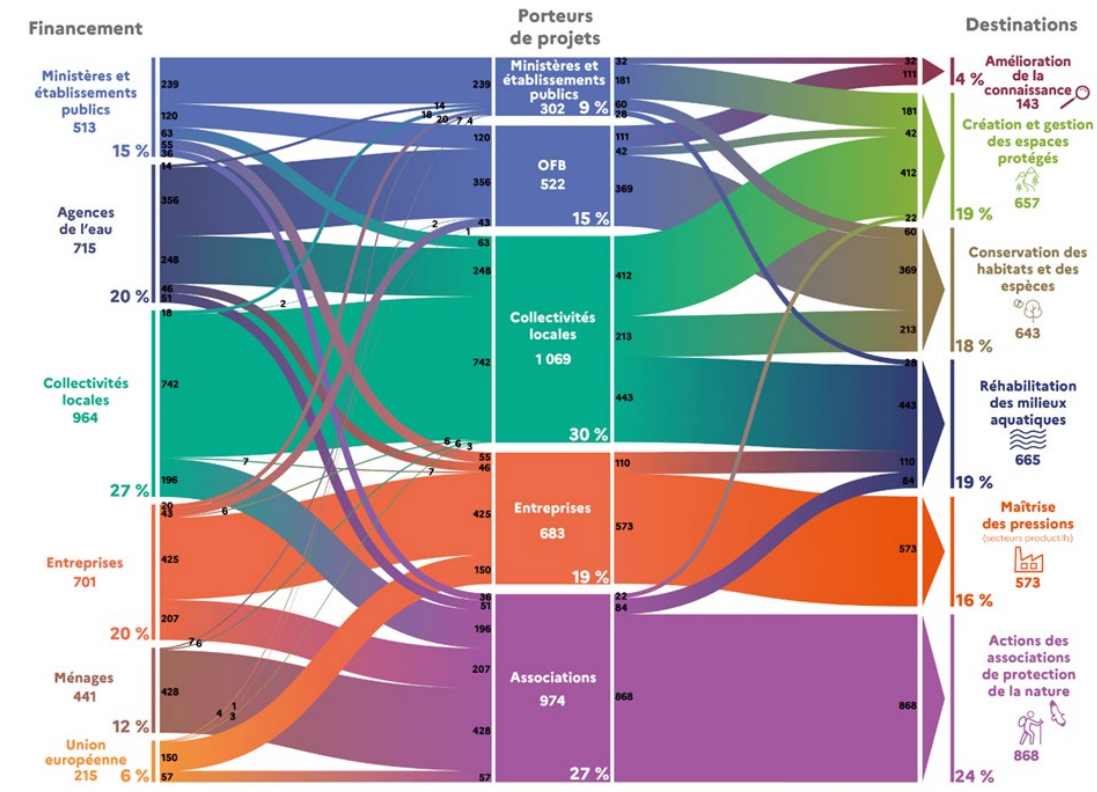
¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

Les financements spécifiquement en faveur de la biodiversité et des paysages couvrent les actions suivantes :

- la **création et la gestion des espaces protégés**, pour 18 % ;
- la **conservation des habitats et espèces**, également pour 18 % ;
- la **réhabilitation des milieux aquatiques**, pour 20 % ;
- la **maîtrise des pressions**, pour 15 % ;
- l'**amélioration des connaissances**, pour 4 % ;
- les **actions des associations de protection de la nature**, pour 25 %.

Panorama des transferts financiers en faveur de la biodiversité des paysages en 2023

(en millions d'euros et en pourcentages)



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

De fait, le SGPE souligne que, d'un point de vue global, **les dépenses publiques en faveur de la biodiversité sont en augmentation continue depuis les années 2000, passant de 1 milliard d'euros en 2000 à 3 milliards d'euros en 2023**. De surcroît, le SGPE relève que, « *de manière générale, le travail d'estimation des coûts de mise en œuvre de la SNB est très théorique* »

et dépend des choix de politiques publiques qui dépassent la seule SNB »¹. À cet égard, plusieurs limites ou difficultés sont mises en avant :

- en premier lieu, **la mission IGF-IGEDD de 2022 ne quantifiait pas le coût de mise en œuvre des politiques agricoles ou des pêches**, pourtant centrales en matière de biodiversité ;

- en deuxième lieu, **la mission IGF-IGEDD ne quantifiait pas les besoins pour la renaturation des villes et villages ou le recyclage des friches** ; elle se basait sur les montants qui avaient été annoncés à l'époque (100 millions d'euros pour chaque mesure) ;

- en troisième lieu, **les coûts pour l'État de préservation et de restauration de la biodiversité dépendent des choix de politique publique** (arbitrage entre norme, incitation et subvention), qui n'ont pas toutes le même coût pour la société, et pas toutes le même coût pour l'État.

Pour autant, le SGPE admet que *« un décrochage budgétaire est toutefois observable entre les estimations prévisionnelles et les exécutions budgétaires »². Dans ce contexte, « les politiques requérant des investissements ou des moyens humains doivent ainsi être priorisées, l'efficacité budgétaire et les effets de levier doivent être recherchés ».*

¹ Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

² Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

II. SI LA MISE EN ŒUVRE DES PRIORITÉS DE LA SNB 2030 PEUT S'APPUYER SUR LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT DES ADMINISTRATIONS ENVIRONNEMENTALES, LE CONTEXTE ÉCOLOGIQUE ET JURIDIQUE DEVRAIT NÉCESSITER DE NOUVELLES RESSOURCES

A. EN DÉPIT DU NON-RESPECT DE LA PROGRAMMATION FINANCIÈRE INITIALE, LE DÉPLOIEMENT DE LA SNB 2030 A PU BÉNÉFICIER DES MOYENS GÉNÉRAUX DES ADMINISTRATIONS ENVIRONNEMENTALES, NOTAMMENT EN DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

1. Un bilan provisoire de la mise en œuvre de la SNB 2030 qui présente des avancées majeures mais encore insuffisantes pour enrayer la dégradation de la biodiversité, et dont la poursuite suppose la levée de plusieurs freins

Les 40 mesures de la SNB ont été lancées, avec une implication de tous les ministères et opérateurs de l'État concernés. Des avancées majeures ont été observées :

- **la France a déjà dépassé l'objectif international de 30 % d'aires protégées avec 33,4 % du territoire national couvert.** L'enjeu porte désormais sur la cohérence du réseau et le développement de la protection forte, avec un objectif de 10 % du territoire terrestre et marin d'ici 2030 dont 10 % sur terre (dont 3 % dans l'Hexagone) et près de 15 % en mer (dont 5 % dans l'Hexagone). Les écosystèmes les plus sensibles (récifs coralliens, mangroves, herbiers marins, glaciers ou zones humides) font l'objet d'une attention particulière ;

- **les plans nationaux d'actions espèces protégées sont sur la bonne trajectoire** et contribuent également à la protection et la restauration de certains habitats ;

- **la cible de 1 milliard d'euros de financement en faveur de la biodiversité (bilatéral et multilatéral) a été dépassée (cible 19 du cadre mondial biodiversité)**, le groupe Agence Française de Développement (AFD) réalisant déjà 1,2 milliard d'euros à lui seul en 2024, et ce malgré le contexte budgétaire contraint qui entraîne une réduction des crédits alloués à l'aide publique au développement.

Cependant, **certaines mesures n'avancent pas à un rythme suffisant pour atteindre les cibles fixées à 2030** : cette situation concerne notamment le maintien des prairies permanentes, la restauration des zones humides, la conversion des surfaces agricoles en agriculture biologique, le linéaire de haies, les décharges littorales, ou encore les points noirs de continuité écologique.

De fait, comme le souligne la direction de l'eau et de la biodiversité, **l'état de la biodiversité continue à se dégrader**. Les pressions sur la biodiversité baissent mais à un rythme insuffisant par rapport aux trajectoires fixées (consommation d'espace naturel agricole et forestier, pollution lumineuse), stagnent (produits phytopharmaceutiques¹ et exploitation des stocks halieutiques) voire augmentent (espèces exotiques envahissantes et température-malgré la baisse des gaz à effet de serre en France). Les **freins identifiés** sont de plusieurs ordres :

- le **besoin massif d'acquisition de connaissance**, non identifié dans les rapports relatifs au financement de la biodiversité et non budgété à ce stade, ainsi que le renforcement de modèles prospectifs ;

- le **risque afférant à la baisse des moyens financiers** (investissements mais aussi en fonctionnement) déjà bien en-deçà des besoins identifiés dans les rapports IGF-IGEDD, indispensables pour la mise en œuvre concrète des actions de restauration ;

- **l'existence de subventions et actions publiques ayant un impact dommageable sur la biodiversité**, et dégradant la biodiversité en bonne santé, comme amoindrissant les actions de restauration ;

- le **manque de moyens humains** (même après priorisation des enjeux), en-deçà des besoins identifiés dans les rapports IGF-IGEDD, notamment pour accompagner les filières sur les territoires dans la levée des pressions sur la biodiversité ;

- le **report de certains règlements ou directives européens** (REACH, CSRD, RDUE, Green Claims, etc.)² ;

- les **modifications législatives qui impactent la biodiversité** ;

- les **difficultés d'acceptation sociale de certaines réglementations** (révision de la réglementation sur les pollutions lumineuses, définition des zones de captages sensibles dans le cadre de la mise en œuvre de la feuille de route captages, etc.), nécessitant notamment une volonté politique et une mobilisation en moyens humains pour accompagner les trajectoires ;

¹ L'indicateur actuellement suivi par EcoPhyto (HIR1) et auquel est attaché la cible de baisse de 50 % d'ici 2030 ne permet pas de suivre l'impact des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité (ni sur la santé humaine). L'indicateur ATAT (toxicité totale appliquée agrégée) du Cadre Mondial Biodiversité permet de caractériser l'impact sur les taxons (unité de classification des êtres vivants). Il est en légère baisse depuis 2013.

² Le règlement REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals), adopté en 2006 et entré en vigueur en 2007, a pour objectif principal de protéger la santé humaine et l'environnement contre les risques liés aux substances chimiques ; la directive CSRD (Corporate Sustainability Reporting Directive) impose aux grandes entreprises de publier annuellement des informations sur leurs impacts environnementaux, sociaux et de gouvernance ; le règlement RDUE vise à interdire la mise sur le marché de l'Union européenne de produits ayant contribué à la déforestation et à la dégradation des forêts ; la directive Green Claims, qui visait à encadrer l'utilisation des allégations environnementales, a été retirée par la Commission européenne en juin 2025 et son processus législatif est bloqué depuis.

- la **perception de la nature comme « gratuite »**, alors même que l'homme est profondément dépendant de services écosystémiques qu'elle lui rend.

2. Une répartition des moyens entre les différentes administrations concernées dont la cohérence peut encore être consolidée

Ainsi que le révèlent les éléments transmis par la direction de l'eau et de la biodiversité, **il n'existe pas de suivi spécifique des ETPT alloués à la mise en œuvre de la SNB 2030 au sein des différents services de l'État et des opérateurs.**

D'après les données de la direction de l'eau et de la biodiversité, **les opérateurs eau et biodiversité portés par le programme 113 « Paysages, eau et biodiversité » ont bénéficié d'un schéma d'emplois positif en loi de finances initiale pour 2024 (LFI 2024) à hauteur de + 141 ETP**, pour la mise en œuvre de la SNB et du plan eau :

- **+ 47 ETP pour l'Office français de la biodiversité** (dans le cadre de la SNB) ;

- **+ 13 ETP pour le Conservatoire du littoral** (dans le cadre de la SNB) ;

- **+ 15 ETP pour les parcs nationaux** (pour renforcer les parcs des Calanques et des Forêts ainsi que leurs actions dans le cadre de la SNB) ;

- **+ 66 ETP pour les agences de l'eau dans le cadre du plan eau** (dont + 12 ETP pour les mesures SNB).

Pour autant, le solde net après les réductions d'effectifs intervenues depuis la LFI 2024 est de + 67 ETP, les schémas d'emplois intervenus en 2025 (- 45 ETP) et en 2026 (- 29 ETP) ayant contribué à diminuer de plus de la moitié les créations de poste obtenues en 2024.

Concernant l'ensemble des moyens financiers déployés dans le cadre de la SNB, ceux-ci présentent une grande diversité en termes de ministères de rattachement (en incluant les opérateurs).

**Dépenses exécutées relatives à la mise en œuvre de la SNB 2030
sur la période 2023-2025, par ministère contributeur
(incluant les opérateurs rattachés)**

(en millions d'euros et en pourcentages)

Ministère contributeur	2023		2024		2025		Évolution 2023-2025	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Écologie	1 422,26	690,97	1 255,70	844,01	1 063,07	952,76	- 25,3 %	37,9 %
Agriculture	NA	NA	990,61	729,36	716,99	696,01	NA	NA
Aménagement du territoire	NA	NA	99,52	99,52	110,02	110,02	NA	NA
Outre-Mer	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,0 %	0,0 %
Armées	1,85	1,29	1,26	0,84	1,20	0,74	- 35,1 %	- 42,6 %
Culture	0,13	0,13	0,04	0,04	0,01	0,01	- 92,3 %	- 92,3 %
Sports	0,01	0,01	0,05	0,05	0,08	0,08	700,0 %	700,0 %
Total	1 425,24	693,40	2 348,17	1 674,82	1 892,36	1 760,62	32,8 %	153,9 %

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

Ainsi que le précise la direction de l'eau et de la biodiversité, cette décomposition doit être complétée par les éléments suivants :

- d'une part, **la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ne dispose pas de financement dédié aux programmes et actions de la SNB ;**

- d'autre part, **dans le cas du ministère des sports, celui-ci met à disposition de nombreux cadres d'état au sein de fédérations sportives pour décliner des missions d'intérêt général, dont des actions relatives à la transition écologique et à la préservation de la biodiversité dont il est difficile d'identifier la part en première approche ;**

- enfin, **pour la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) du ministère de l'écologie, les actions menées au titre de la SNB s'inscrivent dans le cadre des activités des services de l'État et de leurs opérateurs : ainsi, il n'y a pas de moyens humains et de crédits alloués en supplément.**

S'agissant de la **dimension qualitative de la répartition des financements SNB entre les différents ministères**, les éléments suivants peuvent être soulignés¹ :

- les **ministères en charge des armées, des sports, de la culture, de la santé et de l'agriculture** contribuent à la SNB en matière de **formation initiale et continue** (même si leurs dépenses « SNB » ne sont pas spécifiquement isolées sur ces sujets) et de **mobilisation des acteurs** ;

- interviennent sur la **réduction des pressions exercées sur la biodiversité par les filières les plus impactantes** : le **ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire** pour l'agriculture et la forêt, la **direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM)** sur les infrastructures linéaires de transport, la **direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)** sur les énergies renouvelables, la **direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA)** sur la pêche et l'aquaculture, la **direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)** sur les bâtiments et la construction ;

- interviennent sur la **restauration de la biodiversité** (en fonction des écosystèmes) les **ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie** ;

- les actions de **lutte contre les espèces exotiques envahissantes et les pollutions** sont prises en charge par le **ministère de l'écologie**, à travers la **direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)** et la **direction générale de la prévention des risques (DGPR)**, et celui de l'agriculture ;

- enfin, le **ministère de l'écologie** contribue au **financement des aires protégées** et au **volet connaissance**, ainsi qu'au **volet mobilisation des financements conjointement avec le ministère en charge de l'économie**.

De fait, la décomposition des dépenses relatives à la SNB 2030 met en évidence une **part prépondérante des administrations et opérateurs du ministère de l'écologie, représentant plus de la moitié du total des crédits exécutés**. Le ministère de l'agriculture constitue le deuxième ministère contributeur, à hauteur d'un tiers du total des crédits exécutés, suivi par le ministère de l'aménagement du territoire, pour environ 5 %.

Cette part majoritaire du ministère de l'écologie peut se traduire par une tendance à concentrer sur les administrations et les opérateurs environnementaux les dépenses relatives à la SNB 2030, alors même que le lien de rattachement peut être très distant, comme l'illustre l'exemple des aires éducatives portées par l'OFB.

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité aux questions du rapporteur spécial.

Le dispositif des aires éducatives en matière de biodiversité

Une aire éducative est un petit territoire naturel, marin ou terrestre, préservé de manière participative par les élèves d'une école, d'un collège ou d'un lycée. Encadrés par leurs enseignants, les élèves se réunissent sous la forme d'un « conseil des enfants » et prennent toutes les décisions concernant leur aire éducative.

Ce concept est né en 2012, aux Marquises (Polynésie française), de l'imagination des enfants de l'école primaire de Vaitahu, qui ont souhaité protéger la baie se situant devant leur école.

L'OFB coordonne le développement de ce dispositif en partenariat étroit avec le ministère de l'éducation nationale dans le cadre d'un pilotage interministériel (ministères en charge de l'éducation nationale, de la transition écologique et des Outre-Mer).

Fin 2025, 1 975 aires éducatives étaient en cours, sur un objectif de 18 000 en 2030.

De fait, cet objectif paraît difficilement atteignable au regard des moyens budgétaires actuels, de l'ordre de 3 à 4 millions d'euros par an, permettant de financer un peu plus de 1 000 aires éducatives. En effet, pour atteindre l'objectif de 18 000 aires éducatives, les besoins financiers correspondants ont été estimés à au moins 10 millions d'euros par an.

Dans ce contexte, l'OFB et la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère de l'éducation nationale cherchent à mobiliser les acteurs du dispositif grâce à un partenariat avec le GIP « trousse à projet », le renforcement de l'animation des aires éducatives (notamment des correspondants régionaux) et le développement de partenariats avec les aires marines protégées. D'après l'OFB, d'autres financements pourraient être recherchés, ainsi qu'une implication financière du ministère de l'éducation nationale, représentant un coût modique par projet.

Source : commission des finances d'après les réponses de l'Office national de la biodiversité aux questions du rapporteur spécial

De fait, si l'intérêt pédagogique et civique de la démarche des aires éducatives est manifeste, **le rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence, pour les administrations environnementales en général et pour l'OFB en particulier, d'assumer un dispositif relevant essentiellement de la sphère de l'éducation nationale.**

Par ailleurs, **l'inclusion de cette mesure dans la SNB 2030 au titre de la mobilisation des acteurs ne présente pas une cohérence évidente.** Si la sensibilisation des citoyens et plus particulièrement des enfants est un objectif important sur le long terme, **l'essentiel de la mobilisation à court et moyen termes doit passer par les différentes administrations publiques compétentes et par les entreprises.**

Dans un contexte de contrainte budgétaire accrue pesant fortement sur les politiques écologiques, **le rapporteur recommande en conséquence de transférer le financement des aires éducatives au ministère de l'éducation nationale.** De manière plus générale, il convient de **distinguer les dépenses actuellement comptabilisées dans le financement de la SNB 2030, afin de réserver aux administrations environnementales uniquement les dépenses présentant un lien direct avec les objectifs de biodiversité.**

Recommandation n° 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*).

B. ALORS QUE L’ADAPTATION AU CHANGEMENT CLIMATIQUE RENFORCE LA NÉCESSITÉ DE PRÉSERVER LA BIODIVERSITÉ, UNE CONTRAINTE JURIDIQUE ACCRUE AVEC L’ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE

1. La préservation de la biodiversité s’articule avec les défis de l’atténuation et de l’adaptation au changement climatique, dans le cadre d’une stratégie globale de transition écologique

La SNB 2030 constitue le **volet biodiversité de la planification écologique piloté par le SGPE**. Elle s’articule ainsi sous son égide avec les autres stratégies environnementales : la **Stratégie nationale bas-carbone (SNBC)**, le **plan national d’adaptation au changement climatique (PNACC)**, le **plan national santé-environnement (PNSE)**, le **Plan Eau**, la **Stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP)**.

L’articulation se fait *via* les **feuilles de route des COP** dont le volet « Mieux préserver » intègre les actions des différentes stratégies.

L’articulation se fait également *via* le **Référentiel de la Planification écologique**, piloté par le SGPE. Plus d’une vingtaine d’indicateurs de la SNB sont ainsi intégrés à ce Référentiel, couvrant les principaux indicateurs d’état, de pression et de moyens pour lesquels des cibles ont été fixées à 2030.

Par ailleurs, **un travail est mené pour que la valeur des indicateurs relatifs aux actions de la SNB à territorialiser soit également renseignée à l’échelle territoriale** (région, bassin, façade maritime, *etc.*). Ces travaux pourront également alimenter les indicateurs des COP et des SRB.

S’agissant plus particulièrement de la SNAP, celle-ci vise à protéger les espaces naturels les plus riches en biodiversité, sur terre comme en mer. Son objectif est de développer un réseau cohérent, résilient et efficace d’aires protégées en particulier sous protection forte afin de supprimer ou réduire fortement les menaces et les pressions sur cette biodiversité et la maintenir en bon état de conservation. Ainsi que le relève la direction de l’eau et de la

biodiversité, « *renforcer le niveau de protection des espaces naturels contribue également à la restauration des habitats dégradés* »¹.

La SNAP est ainsi intégrée à la SNB à travers la mesure 1 visant à « **renforcer la stratégie aires protégées** ». Les principales actions de la SNAP y ont été reprises, mais la SNAP, son plan d'action national et ses plans d'action territoriaux, détaillent les actions et leurs modalités de mise en œuvre.

La mise en cohérence des différentes stratégies environnementales dans le cas du déploiement des infrastructures de transport et de logistique

La SNB 2030 s'inscrit dans une logique de cohérence avec les principaux documents de planification de la transition écologique et énergétique. Cette articulation vise à **maximiser les cobénéfices entre préservation de la biodiversité, lutte contre le changement climatique, adaptation des territoires et sobriété foncière**.

En lien avec la mesure 5 de la SNB (réduire l'impact du changement climatique) :

- **la stratégie nationale bas carbone** identifie le transport ferroviaire comme un levier majeur de décarbonation du secteur des transports grâce au report modal de la route et de l'aérien vers le rail. Les actions « voies ferrées » de la SNB 2030 complètent cet objectif en veillant à ce que le développement, la modernisation et l'exploitation du réseau ferroviaire soient compatibles avec la préservation de la biodiversité ;

- **le plan national d'adaptation au changement climatique** comporte des actions visant à renforcer la résilience des infrastructures face au changement climatique. Dans ce cadre, il a été demandé aux gestionnaires d'infrastructure de produire des études de vulnérabilité de leur réseau. Ces études font ressortir les points critiques vis-à-vis de chacun des types de perturbations liées au changement climatique et doivent se prolonger par des plans d'actions pour limiter les impacts. Les projets correspondants seront ensuite traités par les gestionnaires d'infrastructure en limitant l'impact sur la biodiversité selon les modalités retenues pour l'ensemble des projets ;

- **la stratégie nationale logistique** inclut une démarche sur les entrepôts. Ceux-ci font partie des actifs qui consomment le plus d'espace. Une démarche globale a ainsi été engagée pour limiter l'impact de consommation d'espace. Elle s'appuie sur trois piliers : la connaissance du parc logistique avec la production d'un atlas des entrepôts actualisé annuellement, la caractérisation des besoins d'entrepôts à moyen et long termes, et l'identification des zones d'implantation possible des entrepôts inspirée des outils développés pour aider les collectivités locales dans l'implantation des énergies renouvelables qui prend en compte à la fois le caractère fonctionnel de l'espace (et son adaptation aux besoins) et les enjeux environnementaux. Combinées avec les démarches menées localement pour l'installation de chaque entrepôt, ces actions ambitionnent de contribuer à limiter les impacts environnementaux des entrepôts ;

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

- la **programmation pluriannuelle de l'énergie** soutient l'électrification du transport ferroviaire qui contribue directement aux objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de consommation d'énergies fossiles.

En lien avec la mesure 1 de la SNB (renforcer la stratégie aires protégées), les infrastructures ferroviaires traversent ou jouxtent parfois des espaces protégés, aussi les actions de la SNB permettent notamment d'améliorer les continuités écologiques entre les aires protégées.

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

D'après le SGPE, les objectifs de la SNB ont « *vocation à être pleinement intégrés aux objectifs des autres stratégies environnementales, et réciproquement, selon le rythme d'élaboration et de révision des documents* »¹.

C'est également le rôle du référentiel de la planification écologique, développé par le SGPE, qui vise à articuler l'ensemble des objectifs nationaux et internationaux de la France en matière environnementale.

Cependant, le SGPE observe que **cette démarche se heurte en pratique aux « fonctionnements des administrations, qui tendent spontanément à se concentrer sur leur périmètre »**. Le SGPE a donc pour rôle de **mobiliser activement les services, sur la base de besoins identifiés par les services ou de commandes formulées par les cabinets**. Cette mobilisation passe par l'intermédiaire d'échanges dédiés (réunions interservices, réunions interministérielles), de livrables (revues, dépenses domageables, baromètre, étude d'impact environnemental, financements) et de documents stratégiques (e.g. plan électrification, plan engrais).

Or **plusieurs difficultés limitent la portée de cette mobilisation de l'ensemble des acteurs publics** par le SGPE :

- d'une part, **la mise en œuvre de la SNB se heurte à l'absence de lien juridique entre la SNB et d'autres documents de planification sectorielle ou les documents de planification territoriale** (notamment les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires - SRADDET - et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux - SDAGE) ;

- d'autre part, **il n'existe pas de lien juridique entre le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) et la SNB**. Cependant sa conception reprend quelques principes fondamentaux de la SNB tels que l'intégration des solutions fondées sur la nature en matière d'adaptation.

Concernant la stratégie nationale pour les aires protégées (SNAP), les objectifs sont cohérents avec ceux du cadre mondial (30 % en 2030 dont 10 % en protection forte). À la suite des annonces de la Conférence des Nations Unies sur l'Océan (UNOC) en 2025 puis aux annonces ministérielles en 2026,

¹ Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

les cibles ont été renforcées, avec 10 % de protection forte sur terre, 10 % de protection forte en mer et un équilibre entre l'Hexagone et les Outre-Mer.

Le rôle du Conservatoire du littoral dans le cadre de la SNAP

Au regard de la mission confiée au Conservatoire du littoral par l'article L. 322-1 du code de l'environnement, visant à « *une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels* », les terrains du Conservatoire contribuent activement à la mise en œuvre de la SNAP, en particulier à **l'objectif de développement des zones de protection forte (ZPF)**.

Instituée par la loi Climat et Résilience de 2021, la SNAP fixe un **objectif de protection de 30 % du territoire national, dont 10 % en ZPF**. Le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 précise que les ZPF correspondent à des **espaces dans lesquels les pressions exercées par les activités humaines susceptibles de compromettre les enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées de manière pérenne**, grâce à une protection foncière ou réglementaire associée à un dispositif effectif de gestion et de contrôle.

La désignation de sites en ZPF ne constitue pas la création d'un nouveau régime réglementaire, mais bien une **labellisation venant reconnaître la qualité et l'effectivité d'un dispositif de protection déjà en place**. Dans le cas du Conservatoire du littoral, le caractère inaliénable du domaine protégé, l'existence de plans de gestion approuvés par le directeur de l'établissement, l'encadrement des usages par des conventions et la présence d'un dispositif de surveillance assuré par des gardes du littoral commissionnés constituent des **garanties fortes de pérennité et de maîtrise des pressions**. Les critères de désignation des sites du Conservatoire du littoral en ZPF, validés par le conseil d'administration, reposent sur **deux grands principes**, en adéquation avec les instructions ministérielles du 8 septembre 2025 relatives à la reconnaissance des zones de protection forte des espaces terrestres et maritimes :

- des **critères de pertinence, fondés sur la présence d'enjeux écologiques d'importance** ;
- des **critères de suffisance, visant à s'assurer que le niveau de protection et de gestion est effectif, opérationnel et durable au regard des pressions identifiées**. Ces critères de suffisance correspondent en pratique à la vérification de l'existence d'un dispositif de gestion formalisé et par la présence d'un garde du littoral disposant de pouvoirs de police sur le site.

Le Conservatoire du littoral indique entendre « *pleinement assumer sa responsabilité et son ambition dans la contribution à la SNAP et à la SNB3, en proposant à la reconnaissance en zone de protection forte des sites présentant à la fois des enjeux écologiques majeurs et un niveau de protection effectif, pérenne et démontrable* ».

Les listes de sites proposés à la protection forte seront validées par le conseil d'administration de l'établissement en fin d'année 2026, le Conservatoire étant actuellement en phase de consultation de ses gestionnaires et des communes concernées.

Source : commission des finances d'après les réponses du Conservatoire du littoral aux questions du rapporteur spécial

2. La question de l'articulation de la préservation de la biodiversité avec l'adaptation au changement climatique se pose avec une acuité particulière dans le domaine de la gestion des forêts

En matière de gestion de la ressource forestière, **une attention spécifique apparaît nécessaire en matière d'articulation entre les politiques de conservation de la nature et les politiques d'adaptation au changement climatique et de prévention des risques.**

Ainsi que le souligne l'Office national des forêts (ONF), l'enjeu est d'adapter les forêts au changement climatique, c'est-à-dire de réussir à **maintenir une biodiversité et un état boisé de qualité, support de l'ensemble des services rendus par les forêts et dont les caractéristiques ont été évaluées au regard d'un ensemble de risques** (notamment les risques incendies, mais également les risques naturels en montagne).

Pour l'ONF, les mesures de la SNB gagneraient ainsi à **être mieux évaluées au regard des enjeux portés par le Plan national d'adaptation au changement climatique 3 (PNACC3)** (mesures 7 « Se préparer à l'augmentation attendue des incendies de forêt et de végétation », 20 « Déployer les solutions fondées sur la nature pour l'adaptation », 38 « Assurer la résilience des forêts, des services associés et de l'économie de la filière bois » et 43 « Favoriser l'adaptation et la résilience des milieux naturels et des espèces au changement climatique »), **la Stratégie nationale bas carbone 3 (SNBC3) et les politiques de prévention des risques.**

En complément, les politiques de biodiversité pourraient **davantage encourager les gestionnaires forestiers, publics comme privés, à agir dans le cadre d'une « gestion durable multifonctionnelle »**¹.

À titre d'exemple, l'ONF appelle à **mieux évaluer le développement des surfaces forestières en libre évolution sous protection forte à l'aune des autres enjeux écologiques.** Selon le gestionnaire forestier public, *« la SNB et la SNAP associée ne devraient pas contribuer à accroître davantage les surfaces domaniales en libre évolution sous protection forte, au-delà d'une contribution qui est déjà significative, afin de ne pas impacter davantage l'approvisionnement de la filière bois nationale »*, qui constitue une filière de la transition écologique. De surcroît, **cette politique de libre évolution sous protection forte devrait faire l'objet d'une analyse systématique au regard de l'augmentation de certains risques à proximité d'enjeux humains**, tels que les incendies, les avalanches ou les autres risques naturels en montagne.

De même, **la politique Natura 2000, le PNACC3, la SNBC3 gagneraient à converger de manière à apporter de la souplesse en matière de choix technique d'adaptation des écosystèmes forestiers aux changements climatiques.** Ainsi que le souligne l'ONF, *« la politique en matière de conservation des habitats d'intérêt communautaire est questionnée au regard de la*

¹ Réponses de l'Office national des forêts aux questions du rapporteur spécial.

dégradation des habitats du fait du changement climatique ». Dans ces conditions, l'Office recommande, dans une mesure raisonnable, de « **pouvoir introduire en enrichissement des essences non typiques actuellement des habitats par des essences adaptées au climat futur** (indigènes de France ou, dans une moindre mesure, non indigènes de France) ».

La question du choix des essences ne se pose plus en termes de conservation et de pureté de l'habitat figé à l'instant présent de l'évolution. Pour l'ONF, « **avec les changements climatiques, c'est la survie de l'écosystème et la pérennité des fonctionnalités qui devraient être considérées, plutôt que le maintien à tout prix d'un profil phytosociologique** ». À cet égard, l'opérateur forestier rappelle que « **les choix d'aujourd'hui seront les forêts des 100 à 150 prochaines années** », lesquelles devront être adaptées aux changements climatiques.

Partageant cette analyse, le Centre national de la propriété forestière (CNPF), qui réunit les propriétaires de forêts privés, souligne l'importance pour la SNB de bien prendre en compte « **les deux facteurs structurants pour l'avenir des forêts et de la biodiversité qu'elles abritent : le changement climatique (SNBC, PNACC, PPE, ...) et le déséquilibre sylvo-cynégétique [déséquilibre entre la faune sauvage et les activités agricoles et sylvicoles]**¹. Toute tentative de conserver la biodiversité de manière « **fixiste** » en ignorant ces deux facteurs est vouée à l'échec »².

Recommandation n° 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).

¹ D'après l'article L. 425-4 du code de l'environnement, l'équilibre sylvo-cynégétique « consiste à rendre compatibles, d'une part, la présence durable d'une faune sauvage riche et variée et, d'autre part, la pérennité et la rentabilité économique des activités agricoles et sylvicoles. Il est assuré (...) par la gestion concertée et raisonnée des espèces de faune sauvage et de leurs habitats agricoles et forestiers [et] recherché par la combinaison [de] la chasse, la régulation, la prévention des dégâts de gibier par la mise en place de dispositifs de protection et de dispositifs de dissuasion ainsi que, le cas échéant, par des procédés de destruction autorisés (...) [II] tend à permettre la régénération des peuplements forestiers dans des conditions économiques satisfaisantes pour le propriétaire, dans le territoire forestier concerné. »

² Réponses du Centre national de la propriété forestière aux questions du rapporteur spécial.

3. La mise en œuvre du nouveau règlement européen sur la restauration de la nature devrait nécessiter des moyens budgétaires significativement accrus

Les réflexions sur les fonds européens doivent avoir lieu dans le cadre des négociations en cours sur le cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne pour la période 2028-2034, pour lequel la France soutient notamment un **objectif de dépenses dédié à la biodiversité**. Ce cadre doit pouvoir respecter l'ambition fixée par l'Union européenne en tant que Partie à la Convention sur la diversité biologique, et au titre de sa Stratégie Biodiversité à horizon 2030.

À ce titre, la direction de l'eau et de la biodiversité souligne que « *le prochain CFP sera stratégique pour la France* »¹, avec la mise en œuvre du nouveau règlement européen sur la restauration de la nature, adopté en 2024. À ce propos, l'administration rappelle l'évaluation réalisée dans le cadre de la **Stratégie pluriannuelle de financement de la transition écologique (SPAFTE)**, sur la base de l'étude ex-ante de la Commission européenne, suivant laquelle **les coûts agrégés de la restauration et de l'entretien des écosystèmes² 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.**

Pour la direction de l'eau et de la biodiversité, « *les nouveaux instruments du futur CFP, à commencer par le Plan de Partenariat National et Régional, devront assurer une réponse concrète à un tel besoin, en particulier afin de protéger les citoyens grâce à une nature en meilleure santé et à renforcer la résilience des territoires* »³.

D'après 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.**

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² Pour les zones humides côtières, les milieux d'eau douce, les forêts, les prairies, les landes, les steppes, les fourrés et les tourbières.

³ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

L'administration a en effet indiqué que **les travaux correspondants étaient en cours en vue de l'envoi du plan national de restauration de la nature (PNRN) à la Commission européenne en septembre 2026** 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.

Selon la direction de l'eau et de la biodiversité¹, *« au moment de l'écriture du Plan restauration de la nature en application du Règlement européen, et du rapportage [reporting] de la France au Cadre Mondial Biodiversité, il est nécessaire de maintenir voire de renforcer les ambitions de la SNB à 2030, tout en prenant en compte le contexte budgétaire qui n'est pas aussi favorable qu'au lancement de la stratégie en 2023 »*. Ainsi, cette situation appelle *« une exigence accrue sur la performance de nos dépenses »* et *« la recherche d'un effet levier maximal de nos moyens budgétaires sur les capacités d'investissement des collectivités, la mobilisation des fonds européens et des financements privés, les relais de prêt de la banque des territoires et la réduction des moyens publics dommageables à la biodiversité »*.

Pour l'administration, un **desserrement du calendrier de mise en œuvre** sera également de nature à permettre l'atteinte des ambitions malgré le contexte budgétaire rappelé plus haut.

La tenue d'une **revue sectorielle biodiversité pilotée par le SGPE** est en cours. Elle permettra de **redéfinir la trajectoire budgétaire** et de **responsabiliser les différents ministères sur les actions de la SNB qu'ils pilotent**. Cette revue s'appuiera sur le rapport d'avancement de la SNB 2025, les feuilles de route de mise en œuvre de la SNB 2026/2027 de chaque direction générale/opérateur, les feuilles de route des COP et les feuilles de route État biodiversité en région.

Recommandation n° 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).

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

III. 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

A. ALORS QUE LA COHÉRENCE DES MOYENS PUBLICS DANS LEUR ENSEMBLE S'AVÈRE PRIMORDIALE, LA PRIORITÉ DOIT ÊTRE DONNÉE À LA RÉDUCTION DES SUBVENTIONS DOMMAGEABLES À L'ENVIRONNEMENT ET À LA BIODIVERSITÉ

1. La part des financements publics devrait demeurer prépondérante par rapport aux financements privés

De fait, le financement de la biodiversité est encore majoritairement assuré par les acteurs publics, et le financement privé direct des actions en faveur de la biodiversité demeure difficile à recenser. Pour autant, les entreprises jouent un rôle complémentaire dans le financement de la biodiversité. 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 ainsi entre :

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

Ainsi que le souligne le MEDEF, 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.

D'après la direction générale du Trésor, les dépenses correspondantes des entreprises « visent principalement à éviter, réduire et compenser les impacts de leurs activités, notamment à travers la protection et la restauration des continuités écologiques »².

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

² Réponses de la direction générale du Trésor aux questions du rapporteur spécial.

Les autres dépenses financées par les entreprises bénéficiant indirectement à la biodiversité

Au-delà du champ strict de la biodiversité retenu dans le cadre du bilan environnemental de la France, les entreprises financent significativement plusieurs domaines environnementaux qui contribuent à la réduction des pressions sur les milieux naturels. En 2023, elles finançaient ainsi environ :

- 2,0 milliards d'euros de dépenses de protection et dépollution des sols et des eaux, soit 86 % du total des dépenses dans ce domaine ;
- 9,0 milliards d'euros de dépenses de gestion des déchets, soit 41 % du total ;
- 4,7 milliards d'euros de dépenses de protection de l'air extérieur, soit 57 % du total ;
- 2,7 milliards d'euros de dépenses de recherche et développement pour l'environnement, soit 65 % du total ;
- 4,9 milliards d'euros de dépenses de gestion des eaux usées, soit 29 % du total.

Bien que ces dépenses ne soient pas toujours comptabilisées comme des dépenses « biodiversité », celles-ci participent à l'amélioration de la qualité des milieux et à la réduction des facteurs de dégradation des écosystèmes.

Source : commission des finances d'après les réponses du MEDEF

2. La diminution des subventions dommageables à la biodiversité portées par d'autres politiques publiques représente un enjeu financier et écologique majeur

a) Un consensus sur le principe de la réduction ou la réorientation des dépenses dommageables à la biodiversité

En complément de l'allocation de financements budgétaires supplémentaires, le rapport IGF-IGEDD de novembre 2022 a mis en avant la **possibilité de mobiliser différents instruments** afin de renforcer aussi bien la cohérence globale des politiques publiques que l'intégration des enjeux de biodiversité par les acteurs privés.

Ainsi, la mission d'inspection recommandait en premier lieu de **prioriser la réduction des subventions dommageables à la biodiversité portées par d'autres politiques publiques** « afin d'en tirer un double bénéfice en utilisant une partie des ressources dégagées pour le financement d'actions favorables à la biodiversité ». **Évaluées a minima à 10,2 milliards d'euros en 2022 pour les financements par l'État et l'Union européenne**, 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, dont 6,5 milliards d'euros pour les fonds européens et 250 millions d'euros pour l'État ;

- **les aides favorisant l'artificialisation des sols, pour 2,9 milliards d'euros**, dont 1,3 milliard d'euros pour la construction d'infrastructures linéaires de transport, 950 millions d'euros pour les aides à la construction et à l'accèsion à la propriété dans le secteur du logement et 650 millions d'euros pour les dépenses fiscales en matière d'aménagement ;

- **les dépenses favorisant la surexploitation des ressources naturelles renouvelables, pour 730 millions d'euros**, dont 300 millions d'euros pour les exonérations d'accises sur les biocarburants et 180 millions d'euros pour les aides à la presse écrite (titres de presse sous format papier).

Suivant la même analyse, le SGPE souligne que « *au-delà des aspects budgétaires, l'enjeu est également de renforcer la cohérence entre les différents choix de politiques publiques. En effet, les décisions qui conduisent à accentuer les pressions sur la biodiversité sans remettre en cause les objectifs environnementaux de la France peuvent nuire à l'intelligibilité et à l'efficacité budgétaire de l'action publique* »¹. Pour le SGPE, l'intégration des objectifs environnementaux lors de l'élaboration des politiques sectorielles paraît donc prioritaire pour renforcer l'efficacité de l'action et de la dépense publiques.

b) Une mise en œuvre encore aux prémices

En application de la **mesure 37 de la SNB, visant à « mobiliser les financements publics en faveur de la biodiversité et réduire les subventions dommageables à la biodiversité en s'appuyant sur les démarches de budget vert »**, la DG Trésor et le CGDD ont travaillé à l'élaboration d'un **diagnostic des dépenses dommageables à la biodiversité sur la base du budget vert de l'État**².

En premier lieu, **ce diagnostic des dépenses dommageables a pris en compte l'ensemble des axes du budget vert de l'État qui constituent les principales pressions sur la biodiversité d'après l'IPBES**, afin de s'aligner sur les cadres de référence de la Commission européenne, de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et sur les travaux de la mission d'inspection IGF-IGEDD : en effet, **le seul axe « biodiversité » du budget vert ne couvre pas directement les cinq « pressions » sur la biodiversité identifiées par l'IPBES**³.

¹ Réponses du secrétariat général à la planification écologique aux questions du rapporteur spécial.

² Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

³ Ainsi que le souligne la direction générale du Trésor, l'axe « biodiversité » du budget vert considère uniquement le prisme du changement d'usage des sols et de la surexploitation des ressources, afin d'éviter les redondances avec les autres axes. Ainsi, les pressions liées à la pollution, au changement climatique et à la gestion durable des ressources (eau, matières premières), se retrouvent dans les autres axes du budget vert.

En second lieu, la qualification des dépenses a suivi deux étapes :

- d'une part, **une priorité a été donnée à l'axe biodiversité : toutes les dépenses cotées défavorables sur l'axe biodiversité ont ainsi été incluses dans les dépenses dommageables**, même si leur cotation globale est mixte (car l'artificialisation des sols est aujourd'hui une des pressions les plus importantes sur la biodiversité) ;

- d'autre part, **pour les autres dépenses défavorables, ont été incluses les dépenses globalement défavorables c'est-à-dire neutres sur l'axe biodiversité, mais négatives sur au moins un autre axe du budget vert, sans être favorables par ailleurs**. Ainsi, les dépenses mixtes (avec des impacts à la fois favorables et défavorables hors axe biodiversité) sont exclues du diagnostic. D'après le commissariat général au développement durable, « ce choix se justifie par un principe de prudence, en l'absence de données quantitatives pour estimer l'impact global sur la biodiversité des dépenses mixtes »¹.

De fait, le budget vert de l'État a été choisi comme base pour ces travaux car il présente **plusieurs avantages méthodologiques** :

- les données issues du budget vert sont **publiquement disponibles et validées en interministériel** ;

- les données sont **mises à jour annuellement** (en annexe au PLF) ;

- **de nombreux secteurs sont couverts** ;

- **sont considérées les subventions, mais également les autres incitations publiques** (par exemple, les dépenses publiques pour la construction des nouvelles infrastructures de transport).

Le diagnostic réalisé par la DG Trésor et le CGDD a été consolidé sur la base du budget vert de l'État annexé au PLF 2026. Ainsi, **10,2 milliards d'euros² des dépenses publiques** (incluant les crédits budgétaires, les dépenses fiscales, les taxes affectées et la politique agricole commune) **ont été identifiés comme étant dommageables à la biodiversité en 2026**.

De fait, ce montant est **constant par rapport à l'évaluation retenue par la mission IGF-IGEED de 2022**.

Sur la base de ce diagnostic pour le PLF 2026, **des travaux sont en cours pour l'élaboration d'une trajectoire de réforme des dépenses dommageables à la biodiversité à l'horizon 2030**, dans le cadre de la revue sectorielle biodiversité du SGPE en lien avec les ministères concernés.

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² 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.

Cependant, le CGDD¹ souligne que le contexte de crise énergétique actuel rend cet exercice très difficile.

c) Des divergences d'appréciation majeures entre les différentes inspections mobilisées

La question des subventions dommageables à la biodiversité a fait l'objet d'une **étude dédiée dans le cadre d'une mission d'inspection IGF-IGEDD-CGAAER en 2024-2025**, dans cinq secteurs : agriculture, forêt, activités maritimes (pêche, aquaculture et transport), aménagement du territoire et énergie.

Cependant, elle a donné lieu à une **divergence d'appréciation entre les différentes inspections, notamment sur la définition des subventions dommageables et les scénarios contrefactuels à utiliser** pour évaluer le caractère dommageable de ces subventions, **conduisant à la publication de deux rapports séparés²**. En effet, l'IGF et l'IGEDD ont d'abord identifié les pratiques dommageables à la biodiversité, puis les moyens publics associés à ces pratiques, alors que le CGAAER a considéré une dépense comme dommageable à la biodiversité uniquement si elle était de nature à constituer une subvention incitative à un comportement dommageable.

En conséquence, **deux diagnostics distincts des dépenses publiques dommageables ont été établis, en particulier dans le secteur agricole :**

- le rapport IGF-IGEDD a examiné les effets des aides dans cinq secteurs (agriculture, forêt, affaires maritimes, aménagement du territoire et énergie) en comparant la situation actuelle avec les objectifs de la SNB et a évalué les subventions dommageables à **20,2 milliards d'euros en 2024, concernant principalement le secteur de l'énergie (8,4 milliards d'euros) et l'agriculture (8,3 milliards d'euros) ;**

- le rapport du CGAAER a analysé uniquement les dépenses dans le domaine de l'agriculture, la forêt, la pêche et l'aquaculture, dont **1,3 milliards d'euros ont été considérées comme dommageables en 2024**, essentiellement pour l'agriculture. L'analyse a été réalisée en comparaison avec un scénario contrefactuel d'absence d'aide.

D'après le CGDD³, les recommandations de ces deux rapports sur la réforme des subventions dommageables dans les différents secteurs ont représenté un **point de départ pour les travaux en cours sous l'égide du SGPE**. Les propositions des rapports se concentrent sur :

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² IGF-IGEDD, « Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité », mai 2025 ; CGAAER, « Plan de réorientation et/ou de suppression progressive des subventions dommageables à la biodiversité dans le cadre de la Stratégie nationale biodiversité 2030 », mai 2025.

³ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

- l'amélioration des connaissances sur l'impact environnemental des pratiques ;

- l'augmentation des incitations positives ;

- les modifications des modalités de mise en œuvre des subventions pour réduire leur caractère dommageable, plutôt qu'une trajectoire en tant que telle de réduction en valeur des dépenses dommageables.

Ainsi, le CGDD relève « *l'absence, dans ces rapports, d'objectifs quantifiés ainsi que d'un calendrier précis pour les réformes* ». Bien que la revue sectorielle biodiversité en cours vise à pallier ces lacunes, le CGDD estime que « *sa réussite dépendra de la capacité collective des différents départements ministériels à réformer des dispositifs qui répondent aussi à d'autres finalités et de l'agenda politique* ».

D'après le SGPE, le travail en cours, associant le CGDD, la DG Trésor et le SGPE, montre que **les dépenses dommageables poursuivent d'autres objectifs de politiques publiques, et ne peuvent pas être directement réorientées vers des politiques de biodiversité** (aires protégées, restauration).

En revanche, sous réserve des arbitrages politiques, le SGPE indique que « *ces dépenses dommageables pourraient être réformées pour en supprimer le caractère dommageable ou réorientées vers des pratiques moins dommageables* » (avec les exemples de l'électrification des véhicules ou de la repriorisation des infrastructures de transports).

De fait, le SGPE souligne que « *cette démarche ne permet pas de dégager directement des marges de manœuvre budgétaires pour mettre en œuvre la SNB mais contribue à lever les pressions sur la biodiversité et donc aux objectifs de la SNB* ». Ainsi, **la logique de double dividende (consistant en la réalisation conjointe de gains budgétaires et de gains écologiques), mise en avant par la mission IGF-IGEDD de 2022, ne serait pas réaliste.**

Le rapporteur spécial estime qu'**on ne peut pas jeter l'opprobre sur les secteurs économiques bénéficiant de ces soutiens défavorables à la biodiversité**. En effet, ces subventions ont été **décidées pour soutenir leur compétitivité**, alors même que **les obligations pesant sur les acteurs économiques, notamment en matière environnementale, ne sont pas harmonisées à l'échelle mondiale**. Il convient aujourd'hui que **la puissance publique accompagne la transition de leur modèle de production pour réduire son impact sur l'environnement**. Une telle réorientation pourrait viser par exemple, dans le cas des biocarburants, **des efforts en matière de décarbonation**.

L'évolution de la **politique agricole commune (PAC)** est une **parfaite illustration de ce conflit permanent entre impératif économique et protection de l'environnement**. À sa création en 1962, la PAC visait l'autosuffisance alimentaire et le soutien des prix, pour diminuer le poids de l'alimentation dans le budget des ménages. En 1992, ont été introduites les

premières mesures agro-environnementales (règlement 2078/92) sur une base volontaire. Les grandes réformes des 25 dernières années ont ajouté une dimension environnementale (conditionnalité en 2003, verdissement en 2013, éco-régime en 2023), mais chaque crise agricole a ensuite servi de prétexte à une remise en cause partielle de ces mêmes règles – sans jamais revenir sur les avancées de fond, mais en réduisant leur portée. Par ailleurs, les aides à l'agriculture permettent de limiter la part des produits importés depuis l'espace non communautaire. Elles protègent ainsi l'Union européenne en maintenant une agriculture très responsable qui ne contribue pas à la détérioration massive de la biodiversité observée dans d'autres puissances agricoles, à l'instar de la déforestation de la forêt amazonienne.

Recommandation n° 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).

En matière d'infrastructures, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) indique être « *vigilante à la manière dont sont considérées les infrastructures linéaires de transport* »¹. En particulier, **la DGITM plaide pour que le diagnostic de ces dépenses ne soit pas excessivement simplifié, en particulier en omettant le cadre juridique dans lequel ces dépenses sont réalisées**, telles que les différentes conditions et les protections environnementales associées, en particulier la séquence « **éviter-réduire-compensée** », dite « **séquence ERC** »², prévue aux articles L. 163-1 et suivants du code de l'environnement (voir l'encadré ci-dessous et le III.B.1 *infra*).

¹ Réponses de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités aux questions du rapporteur spécial.

² Cette réglementation a été introduite par la loi relative à la protection de la nature du 10 juillet 1976, puis renforcée à plusieurs reprises à la suite de l'adoption de directives européennes, du Grenelle de l'environnement et, plus récemment, de la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 et de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique.

Le cadre juridique spécifique des infrastructures de transport mis en avant par la DGITM

Les investissements dans la construction de nouvelles lignes ferroviaires et fluviales et dans l'aménagement et le développement des infrastructures routières sont soumis à des conditions strictes.

Pour la réalisation de tels aménagements, qui sont systématiquement soumis à autorisation environnementale, le cadre juridique existant impose de justifier, sous le contrôle du juge, une raison impérative d'intérêt public majeur et l'absence de solution alternative satisfaisante (dont l'utilisation ou le réaménagement des infrastructures existantes).

Par ailleurs, ces dépenses sont **essentiels à la transition écologique des mobilités, notamment sa décarbonation**, mais aussi pour répondre à d'autres objectifs publics légitimes (sécurité, cohésion territoriale, réduction des nuisances subies par les riverains, etc.).

La DGITM plaide donc pour concilier ces investissements avec la préservation de la biodiversité plutôt que de les opposer.

Au demeurant, et sans que cela exonère d'efforts supplémentaires, il convient de souligner que **les projets de nouvelles infrastructures de transport représentent une part très minoritaire de l'artificialisation**. Cette dernière a fortement diminué en valeur absolue au cours de la dernière décennie.

Source : commission des finances d'après les réponses de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

Recommandation n° 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*).

3. Avec le nouveau cadre financier pluriannuel (CFP), la mobilisation des financements européens apparaît largement compromise

Dans le cadre de son rapport de novembre 2022, la mission conjointe IGF-IGEDD appelait à **une meilleure mobilisation des financements européens en matière de biodiversité**, à l'image du fonds LIFE, doté de **2,1 milliards d'euros sur la période 2021-2027**. À cet égard, le rapport inter-inspection soulignait la **persistance de plusieurs obstacles à la constitution de projets éligibles au niveau local, notamment pour les petits porteurs de projets** : procédures lourdes et concurrentes, conditions de financement restrictives, niveau de trésorerie insuffisant pour lancer les projets. La mission recommandait ainsi de **développer l'accompagnement en ingénierie des porteurs de projets par les services de l'État et des régions**.

D'après la direction de l'eau et de la biodiversité¹, **bien que plusieurs sources de financements européens existent en faveur de la biodiversité, ces dernières ne sont pas fléchées directement vers le financement de la SNB 2030². En revanche, les dépenses associées à ces financements européens contribuent effectivement aux mesures de la SNB 2030, en particulier en matière de conservation, restauration et levée des pressions (accompagnement des secteurs).**

En 2021, la mission IGF-IGEDD a recensé près de 2,3 milliards d'euros de dépenses publiques directement favorables à la biodiversité (aires protégées, préservation des espèces, restauration écologique, *etc.*) et 2,4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en lien avec la biodiversité. Selon cette évaluation, **l'Union européenne serait à l'origine, en France, de 60 millions d'euros par an de dépenses directement en faveur de la biodiversité et de 990 millions d'euros sur les politiques connexes, incluant la politique agricole commune.** La contribution de l'UE représenterait donc **environ 2,5 % des dépenses directes en faveur de la biodiversité, mais s'élèverait à près de 35 % si l'on intègre les politiques connexes.**

Suivant les estimations du CGDD, pour l'année 2022, les dépenses consacrées à la protection de la biodiversité et des paysages s'élèveraient à 3,5 milliards d'euros et les dépenses allouées à la protection et à la dépollution des sols et des eaux représenteraient 2,3 milliards d'euros. **La part des fonds européens serait respectivement de 6 % (215 millions d'euros) et 17 % (381 millions d'euros) pour ces postes de dépenses.**

Compte tenu des écarts observés, le CGDD recommande **d'appréhender ces différentes estimations avec prudence.** De fait, *« l'une des difficultés inhérentes au domaine de la biodiversité est son caractère transversal dans un certain nombre de programmes européens »*³. En effet, **seul le sous-programme Nature et Biodiversité du programme LIFE peut être intégralement pris en compte pour la biodiversité.** Or ce sous-programme ne constitue pas la majorité des dépenses européennes en faveur de la biodiversité. Parmi les autres programmes européens structurants et concourant à la préservation de la biodiversité, figurent la **Politique Agricole Commune** et ses deux grands fonds (Fonds Européen Agricole de Garantie – FEAGA, et Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural – FEADER), le **Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)**, le **Fonds Européen pour les Affaires Maritimes, la Pêche et l'Aquaculture (FEAMPA)** ainsi que **Horizon Europe pour le volet recherche et innovation.**

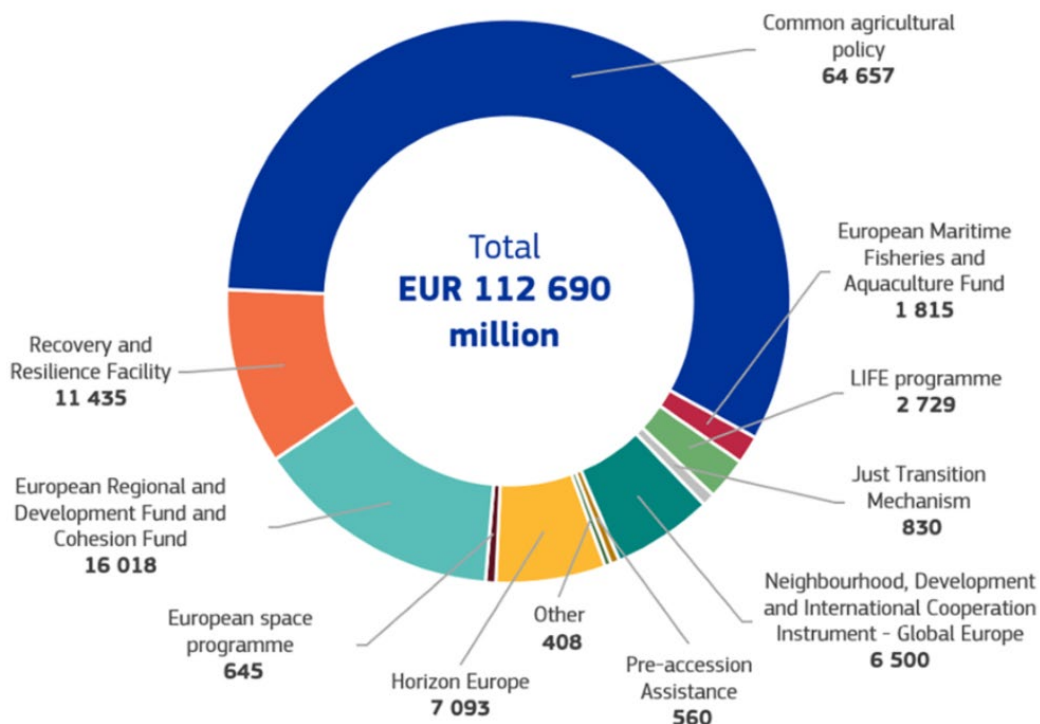
¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² À l'exception d'un projet soutenu par le programme LIFE, LIFE BIODIV'France.

³ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

Répartition des financements européens en faveur de la biodiversité à l'échelle de l'Union européenne sur la période 2021-2027, par programmes

(en millions d'euros)



Source : Commission européenne

Le programme LIFE est le fonds européen le plus explicitement orienté vers la biodiversité. Ainsi que le relève la direction de l'eau et de la biodiversité, **le projet LIFE BIODIV'FRANCE a pour objectif principal d'accompagner la mise en œuvre de la SNB 2030.** Coordonné par l'Office français de la biodiversité (OFB), ce projet rassemble un consortium de 31 participants pour travailler sur les territoires, les aires protégées, les filières, les citoyens et les acteurs de la formation, avec un axe transversal sur les fonds complémentaires. **D'une durée de 9 ans (2024-2032), son budget est de 50 millions d'euros.**

D'autres projets LIFE complètent ce dispositif. À titre d'exemple, le projet LIFE Espèces marines mobiles vise à réduire les principales causes de mortalité touchant 23 espèces marines protégées. Le programme Bestlife 2030 est un programme de microfinancement géré par un consortium piloté par l'Union internationale pour la conservation de la nature incluant l'OFB, et qui finance des projets autour de la biodiversité en outre-mer.

D'après le rapport de l'IGEDD « Augmenter la quantité et la qualité des projets éligibles au programme LIFE » de janvier 2025, **la France se positionne au troisième rang européen en nombre de projets financés et en montants reçus sur la période 2014-2023,** avec 278 projets impliquant des

porteurs de projets français pour un total de 388 millions d'euros de subvention, **derrière l'Italie et l'Espagne. Pour le sous-programme « Nature et biodiversité », elle occupe même la seconde place en montants reçus** (70 millions d'euros de coûts de projet, 46 millions d'euros de fonds LIFE sur 2021-2024) **et la troisième place en nombre de projets en Europe** (12 projets avec un coordinateur français). Selon l'IGEDD, le principal atout de la France réside dans ses performances dans le sous-programme « Nature et biodiversité », avec un **taux de succès de 62 %, deux fois plus élevé que la moyenne, traduisant la qualité des projets présentés.**

Les performances françaises sont également plutôt bonnes dans le sous-programme « Climat », **qui permet également de financer des projets en faveur de la biodiversité, sous l'angle de l'adaptation au changement climatique**, grâce à une dynamique forte dans le domaine de l'adaptation qui place la France presque au niveau de l'Italie (avec 6 projets avec un coordinateur français, 18 millions d'euros de coûts de projet, 11 millions d'euros de fonds LIFE sur 2021-2024).

Enfin, si les **fonds structurels européens (FEAGA, FEADER, FEDER, FEAMPA)** ne sont pas entièrement dédiés à l'environnement, ceux-ci comptent parmi leurs objectifs le financement d'enjeux environnementaux. Pour la direction de l'eau et de la biodiversité, *« leur participation à l'effort en faveur de la biodiversité est essentielle car ils concourent à la levée des pressions dans des filières clés telles que l'agriculture, la foresterie, la pêche, etc. »*¹.

Les fonds de la Politique agricole commune (FEAGA et FEADER) constituent le levier de financement le plus massif. Peuvent ainsi être citées les mesures agro-environnementales et climatiques, les aides à la conversion de l'agriculture biologique et l'écoringime. De même, le soutien à la politique Natura 2000 (compétence exercée par les Régions pour le volet terrestre avec le soutien du FEADER et du FEDER), comptant plus de 1 700 sites en France, peut être souligné.

De fait, la direction de l'eau et de la biodiversité² insiste sur la **complexité de la classification, au regard de la préservation de la biodiversité et de la SNB 2030, d'une dépense en France issue de financements européens.** Si l'édition 2025 du budget vert de l'État apporte de premiers éléments de cotation sur la Politique agricole commune, il n'existe pas de recensement complet des dépenses en France, issues de financements européens et concourant à la préservation de la biodiversité, pour l'ensemble des fonds européens.

S'agissant des pistes pour une meilleure mobilisation des financements européens, il convient de noter que parmi les cibles du Cadre mondial de la biodiversité, l'intégration de la biodiversité dans les politiques

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² Ibid.

sectorielles est une priorité forte (cible 14). Pour la direction de l'eau et de la biodiversité, « *il est essentiel aujourd'hui de mieux intégrer la biodiversité dans les fonds existants et de réorienter certains outils tels que la PAC pour en faire des leviers majeurs de changement (...) et de levée des pressions sur la biodiversité* »¹.

4. Combinée avec la nouvelle cotation environnementale des budgets des collectivités territoriales, le verdissement des marchés publics pourrait représenter une solution potentiellement pertinente

Dans le cadre d'un travail actuellement effectué par la direction générale des collectivités locales (DGCL) en lien avec les représentants des collectivités, la mise en œuvre de la **nouvelle annexe environnementale au compte financier unique**, prévue par l'article 191 de la loi de finances pour 2024², vise à atteindre un **objectif de cotation des dépenses des collectivités territoriales contribuant aux différents axes de la taxonomie européenne**.

S'agissant plus particulièrement du financement de la biodiversité, le décret du 16 juillet 2024³ 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** : ainsi, **les comptes financiers uniques des collectivités de plus de 3 500 habitants**, adoptés en 2026 et concernant l'arrêté des comptes 2025, **comprennent déjà un suivi de l'impact pour la biodiversité des dépenses d'investissement**. Ainsi que le souligne la DGCL, **les collectivités ont la responsabilité de la cotation de ces dépenses**. Dès lors, l'administration considère qu'« *il n'appartient pas aux services de préfectures de procéder à un contrôle sur l'opportunité de cette cotation qui supposerait, par ailleurs, de disposer d'un degré d'expertise suffisant* »⁴.

De fait, **cette cotation environnementale des dépenses des collectivités territoriales pourrait être utilement combinée avec une meilleure intégration des enjeux de biodiversité dans les achats publics**.

À cet égard, **la loi Climat et Résilience du 22 août 2021**⁵, issue des travaux de la Convention citoyenne pour le climat, **a introduit des obligations importantes en matière de prise en compte des enjeux environnementaux au sein de la commande publique, sur lesquelles les acheteurs publics pourraient s'appuyer concernant la préservation de la biodiversité**.

¹ Ibid.

² Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

³ Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

⁴ Réponses de la direction générale des collectivités locales aux questions du rapporteur spécial.

⁵ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Consacrant les objectifs de développement durable au sein du titre préliminaire du code de la commande publique¹, la loi Climat et Résilience a ainsi prévu un **recours systématique à des considérations environnementales et sociales au sein des marchés publics**.

Plus précisément, **l'article 35 de la loi a institué**, à l'article L. 2112-2 du code de la commande publique, **l'obligation de tenir compte des considérations relatives à l'environnement dans les conditions d'exécution d'un marché**.

Cette obligation s'entend, de manière non cumulative :

- soit par **l'inclusion d'une clause relative aux caractéristiques environnementales du marché et de ses modalités de mise en œuvre** (« **clause environnementale** ») ;

- soit par **une spécification technique prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale** (« **critère environnemental** »).

Ainsi, **la clause environnementale constitue une contrainte d'exécution du marché**, alors que le **critère environnemental correspond à un simple critère de notation des offres**.

L'article L. 2152-7, qui précise que le marché est attribué au soumissionnaire ayant présenté **l'offre économiquement la plus avantageuse sur la base d'un ou plusieurs critères objectifs**, est ainsi complété afin de préciser qu'« *au moins un de ces critères prend en compte les caractéristiques environnementales de l'offre* ».

L'article 36 de la loi Climat et Résilience prévoit à ce titre la **mise à disposition des acheteurs par l'État d'outils opérationnels de définition et d'analyse du coût du cycle de vie des biens pour les principaux segments d'achats**. Ces outils, qui ont vocation à **intégrer le coût global lié à l'acquisition, l'utilisation, la maintenance, la fin de vie et les coûts externes**, devaient être mis à disposition au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

De fait, les coûts pris en considération dans le cadre de l'analyse du cycle de vie des biens peuvent **inclure, non seulement la pollution atmosphérique ou les émissions de gaz à effet de serre, mais également la perte de la biodiversité ou la déforestation**.

L'entrée en vigueur de ces nouvelles obligations en matière de clauses ou critères environnementaux a été **différée de cinq ans, soit au 22 août 2026**, avec quelques adaptations sectorielles².

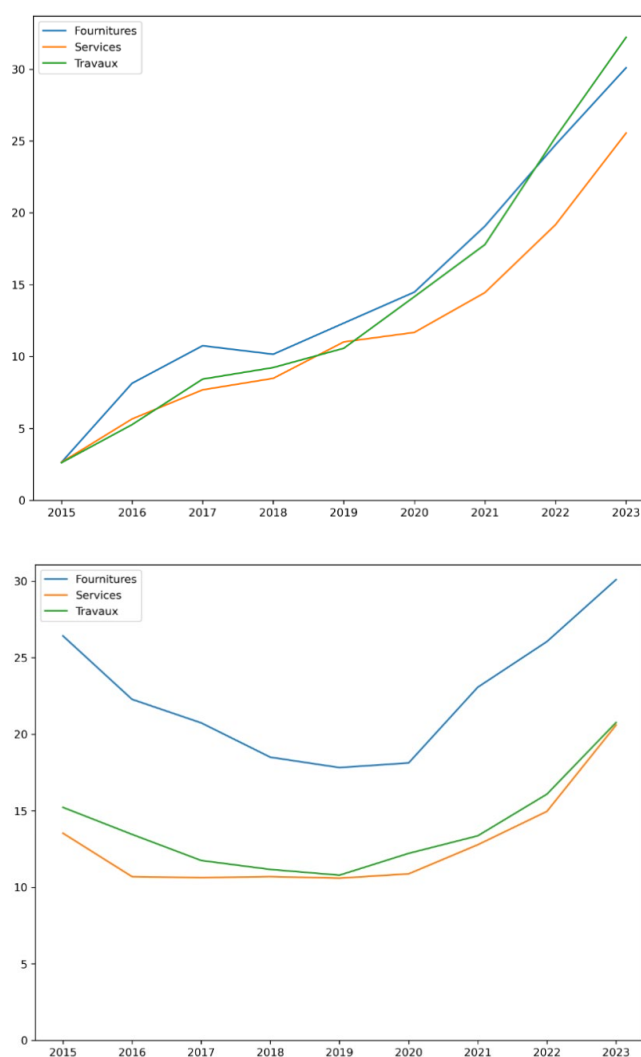
¹ Au même niveau que les principes fondamentaux destinés à garantir une libre et égale concurrence entre les entreprises.

² Pour les marchés relatifs à l'implantation ou l'exploitation d'installations de production ou de stockage d'énergies renouvelables, les marchés interministériels nationaux et les marchés interministériels régionaux.

Enfin, la **loi Industrie verte du 23 octobre 2023**¹ est venue compléter un certain nombre de dispositions de la loi Climat et Résilience. En particulier, ce texte a précisé les **critères de détermination de l'offre économiquement la plus avantageuse**, en indiquant que cette appréciation peut « être déterminée sur le fondement d'une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché ou à ses conditions d'exécution, parmi lesquels figure le critère du prix ou du coût et un ou plusieurs autres critères comprenant des aspects qualitatifs, environnementaux ou sociaux ».

Proportion de lots attribués intégrant une clause environnementale (graphique du haut) ou un critère environnemental (graphique du bas), par type de marché public

(en pourcentages)

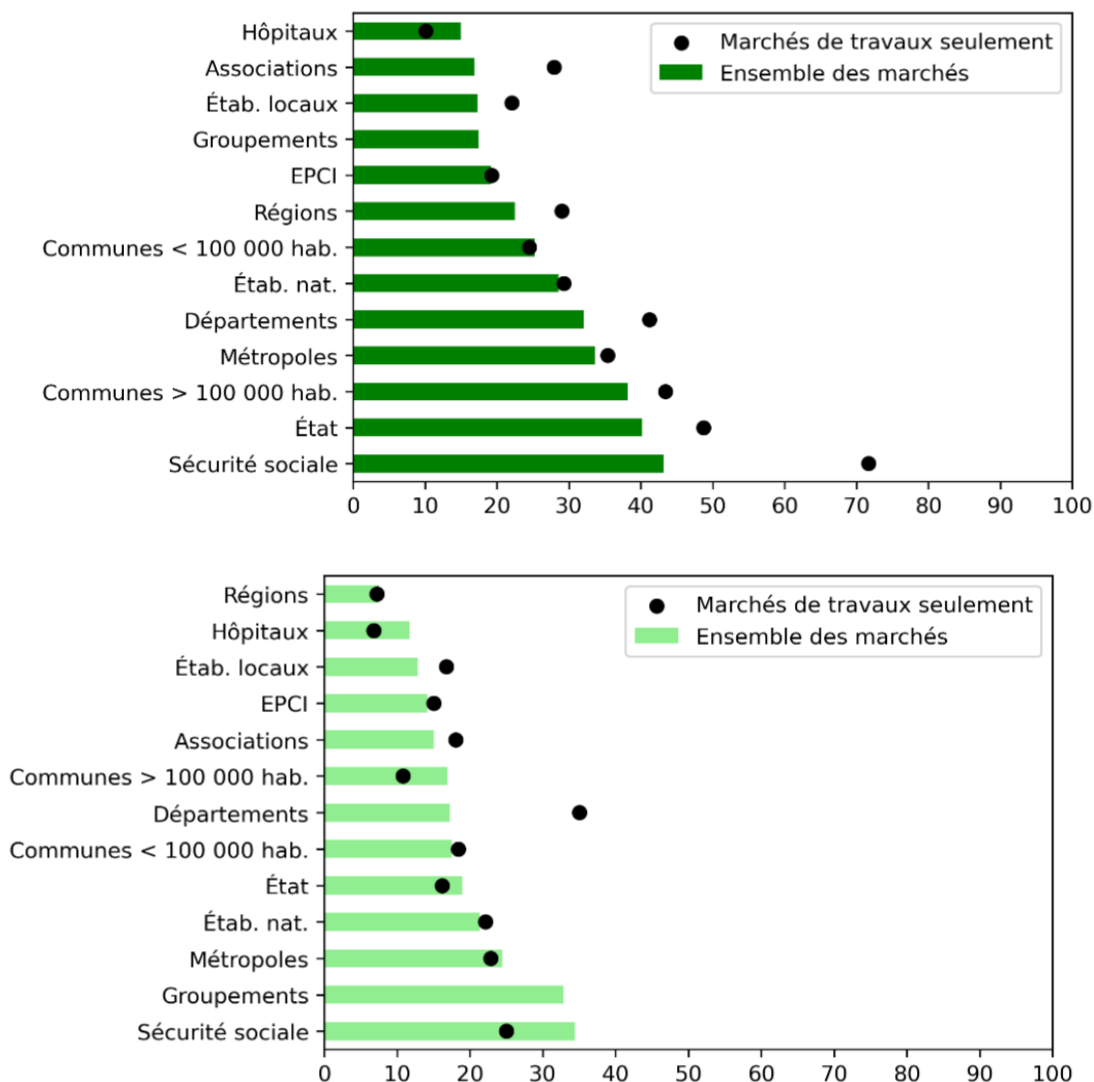


Source : Adrien Deschamps, *Développement durable et accès des PME aux marchés publics. Évaluation d'impact des clauses et critères sociaux et environnementaux, rapport à la direction des achats de l'État, juillet 2024*

¹ Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

Recours aux clauses environnementales (graphique du haut) et aux critères environnementaux (graphique du bas), par type d'acheteur public

(en pourcentages)



Source : Adrien Deschamps, *Développement durable et accès des PME aux marchés publics. Évaluation d'impact des clauses et critères sociaux et environnementaux, rapport à la direction des achats de l'État, juillet 2024*

5. La mobilisation des collectivités territoriales en matière de financement de la biodiversité devrait s'appuyer sur une sanctuarisation du fonds vert, notamment en matière de renaturation des villes

La SNB 2030 comportait une mesure 21 visant à « Ramener de la nature en ville pour s'adapter aux conséquences du changement climatique et améliorer le bien-être des citoyens », soit la renaturation des villes et des villages. Pour accompagner les projets de renaturation, un levier financier a

été actionné par l'État afin d'apporter un soutien aux projets de renaturation des collectivités territoriales. Lancé dès 2022, ce programme de renaturation a été rattaché, en 2023, au programme 380 « Programme d'accélération de la transition écologique dans les territoires » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », correspondant aux crédits du Fonds vert, sous la mesure « Renaturation des villes et des villages ». Cette mesure aide les collectivités à réaliser leurs projets de renaturation des sols comme la création ou la restauration de parcs et jardins ou encore la végétalisation des bâtiments et équipements publics.

Les objectifs de la renaturation des villes et des villages

Dans un contexte marqué par une érosion de la biodiversité, une dégradation des sols du fait notamment de leur artificialisation, une vulnérabilité grandissante aux risques et un besoin d'adaptation des territoires au changement climatique, **l'amplification quantitative et qualitative des projets de renaturation constitue un enjeu prioritaire** des politiques nationales et européennes en faveur de la sobriété foncière et de la nature en ville.

La réalisation de projets de renaturation apporte en effet de **nombreux bénéfices tant écologiques** (restauration de continuités écologiques, création d'îlots de fraîcheur, etc.), **que sociaux** : amélioration du cadre de vie et de la santé, création de nouveaux espaces publics, renforcement de l'accessibilité à des espaces naturels, en particulier pour les zones fortement urbanisées.

Dans la période récente, **l'arsenal réglementaire au niveau national et européen a été renforcé pour encourager les projets de renaturation**, que ce soit dans le cadre de la politique de sobriété foncière ou de celle en faveur de la nature en ville. Les projets de renaturation concourent ainsi à l'atteinte des **objectifs de l'article 8 du règlement européen relatif à la restauration de la nature**, adopté en août 2024 : **mettre un terme, d'ici 2030, à la perte nette d'espaces verts au niveau national et du couvert arboré à l'échelle de chaque écosystème urbain**, puis augmenter ces surfaces jusqu'à des seuils satisfaisants.

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

Bénéficiant d'une bonne visibilité auprès des territoires, **la mesure est très fortement sollicitée par les acteurs locaux depuis son lancement** : le nombre de dossiers acceptés, au 31 décembre 2025, s'élève à 2 800, dans 2 000 communes différentes, réparties dans tous les départements français. Le montant total de subventions attribuées est de **370 millions d'euros en 3 ans pour des projets dont le coût total est de 4,77 milliards d'euros**.

D'après les données de la direction de l'eau et de la biodiversité, ces subventions ont permis de mener des projets affichant une **surface à renaturer estimée à 1 700 hectares**. Au total, 4 600 dossiers ont été déposés pour cette mesure, pour une **somme de l'aide demandée établie à 1,32 milliard d'euros**. Ainsi que le relève la direction de l'eau et de la biodiversité, **la demande des territoires reste donc largement supérieure à l'enveloppe dédiée**.

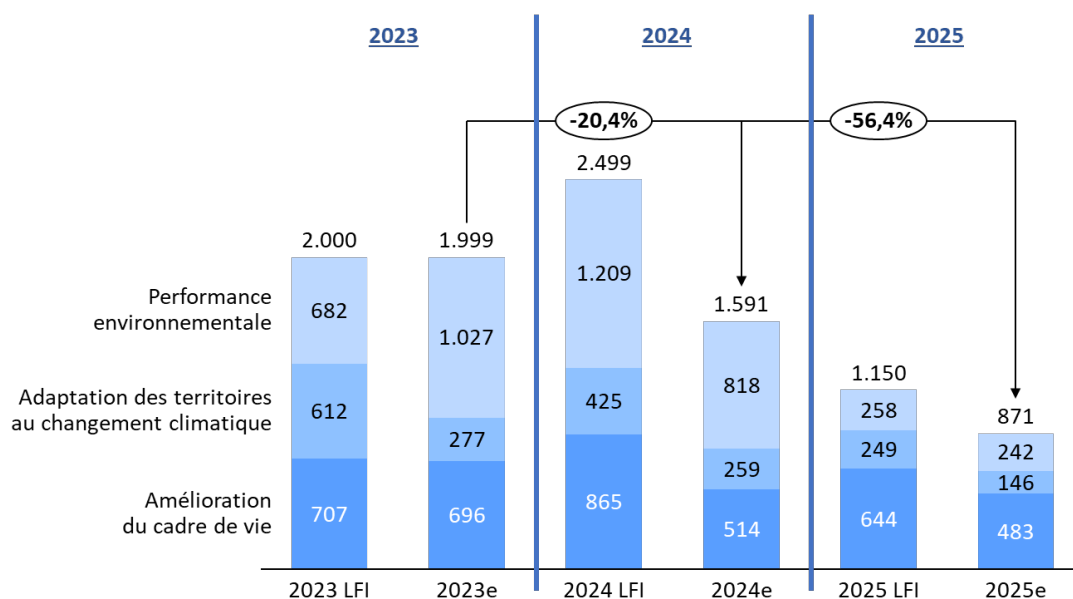
Les modalités de fonctionnement de la mesure renaturation du Fonds vert sont améliorées chaque année. En 2026, l'exigence du cahier des charges vis-à-vis de la prise en compte des besoins en ressources au long terme (eau, terre, gestion, *etc.*) a été renforcée. **La diffusion en 2025 des données cartographiques des îlots de chaleur urbains**, réalisée par le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) à la demande de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), **aide les territoires à identifier les zones à enjeux de renaturation.** Ces données pourront être complétées par le **développement en cours d'un outil de cartographie des espaces verts pour les communes les plus densément peuplées de France**, dans le cadre de l'état des lieux à réaliser pour répondre aux exigences du règlement européen de restauration de la nature. Un travail a aussi été engagé en 2025 pour réfléchir au bilan économique de la renaturation et donner une aide méthodologique aux territoires dans le montage de leurs projets.

Dans ce contexte, la direction de l'eau et de la biodiversité souligne que *« la réduction du Fonds vert envoie un signal défavorable aux collectivités, qui pourraient renoncer à candidater face à la sélectivité de la subvention, qui était déjà élevée avec des enveloppes plus importantes »*¹. Le défi sera de continuer les travaux annexes, notamment dans le cadre du Plan Nature en ville, pour accompagner les territoires et les outiller. Cet enjeu est d'autant plus important en 2026 dans une perspective d'acculturation des nouvelles équipes municipales.

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

Dotations du fonds vert votées (LFI) et exécutées (e) depuis 2023 en AE

(en millions d'euros)

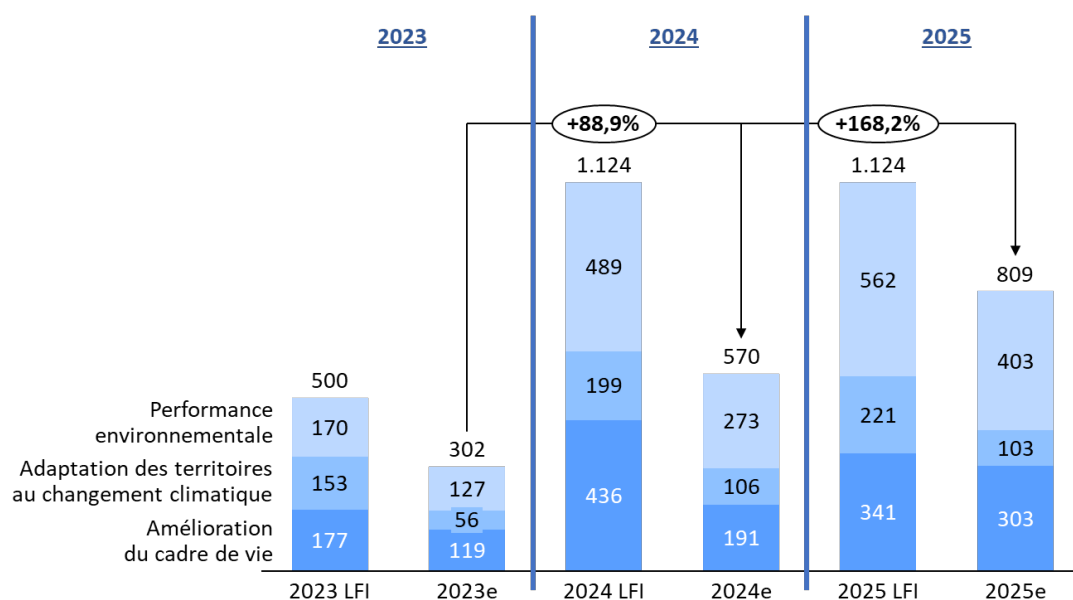


Note : dotations du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Dotations du fonds vert votées (LFI) et exécutées (e) depuis 2023 en CP

(en millions d'euros)



Note : dotations du programme 380 « Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires ».

Source : commission des finances du Sénat, d'après la documentation budgétaire

Dans le même ordre d'idée, Régions de France¹ relève que « *la baisse de la part mobilisable au titre du Fonds vert, passée pour les collectivités locales de 80 % à 50 % du coût des opérations, augmente fortement le reste à charge* ». Cette situation peut ainsi conduire les collectivités à « *différer, redimensionner ou abandonner des projets pourtant utiles, notamment pour les communes et intercommunalités disposant de capacités d'autofinancement limitées* ».

Plus fondamentalement, Régions de France pointe « *la cohérence politique de la stratégie* », soulignant qu'il est « *difficile de demander aux territoires d'accélérer la mise en œuvre de la SNB tout en réduisant les moyens qui permettent d'en concrétiser les objectifs* ».

De même, Départements de France² partage le **constat d'un manque de cohérence entre les objectifs affichés par la SNB 2030 et les moyens alloués aux collectivités** : « *L'année 2024 constitua un tournant majeur en raison des coupes budgétaires effectuées par le Gouvernement (...) Les gouvernements successifs ont maintenu leur volonté de réduire drastiquement les moyens alloués aux politiques écologiques. Ainsi, la réduction des budgets dédiés avait été reconduite pour 2025 et après en 2026. En l'espèce, nous ne citerons que quelques exemples saillants : Fonds vert réduit à 837 millions d'euros ; baisse du budget Biodiversité à hauteur de 20 %.* »

Enfin, le Conservatoire du littoral relève que « *l'évolution à la baisse du fonds vert est également bien ressentie* » par celui-ci, « *puisque le fonds vert contribue directement à financer les projets conduits par l'établissement. Sa disponibilité est donc tout à fait dimensionnante concernant les opérations d'investissement liées à la mise en œuvre de la SNB que peut conduire le Conservatoire du littoral.* »³

Recommandation n° 8 : Maintenir des financements en matière de renaturation des villes et villages, notamment en vue de l'adaptation des espaces urbains au changement climatique, au sein de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » (direction du budget, direction de l'eau et de la biodiversité).

¹ Réponses de Régions de France aux questions du rapporteur spécial.

² Réponses de Départements de France aux questions du rapporteur spécial.

³ Réponses du Conservatoire du littoral aux questions du rapporteur spécial.

B. LA NÉCESSITÉ DE DYNAMISER LES INSTRUMENTS RÉGLEMENTAIRES ET LES SOURCES DE FINANCEMENT PRIVÉ

1. Au-delà de la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) en matière d'aménagement, le financement des sites de restauration de la nature pourrait bénéficier du développement des crédits biodiversité

a) La séquence ERC : un dispositif limité à la compensation de projets d'aménagement, ne permettant pas des gains nets en matière de restauration de la biodiversité

La séquence ERC, codifiée aux **articles L. 163-1 et suivants du code de l'environnement**, repose sur le **principe de réparation des impacts résiduels liés à des projets d'aménagement** et répond à une **logique d'équivalence écologique** encadrée par le droit de l'environnement : les gains de biodiversité apportés à un endroit viennent en **contreparties des pertes à un autre endroit**. Les dépenses engagées au titre de l'évitement, de la réduction et surtout de la compensation écologique financent notamment :

- **l'acquisition ou la maîtrise foncière ;**
- **les travaux de restauration écologique ;**
- **la gestion à long terme des sites ;**
- **les suivis écologiques et dispositifs de gouvernance associés.**

À cet égard, la direction de l'eau et de la biodiversité souligne que si cette réglementation « *ne peut être assimilée à un mécanisme général de financement de la biodiversité* »¹, elle **peut contribuer utilement à la préservation des espaces protégés**.

Ainsi, depuis la loi Climat et Résilience, **dans le cadre des « zones préférentielles de renaturation », les collectivités territoriales peuvent planifier la mise en œuvre de ces mesures de compensation** à des endroits prévus dans les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCoT). Les mesures de compensation peuvent de cette manière **contribuer à la cohérence de politiques de restauration**, par la recréation de trames à des endroits choisis ou à la contribution à l'agrandissement de réservoirs de biodiversité.

D'après la direction de l'eau et de la biodiversité, le ministère en charge de l'environnement, dans le cadre du comité national des usagers de la séquence ERC qu'il anime, a récemment proposé une **interprétation de « l'additionnalité administrative » des mesures de compensation « permettant de compléter les actions de restauration dans les espaces protégés lorsque ces mesures de compensation vont au-delà des plans de**

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

gestion ou lorsque les actions du plan de gestion ne sont pas financées »¹. Cette nouvelle interprétation devrait ainsi orienter davantage les financements de la compensation vers la confortation des espaces protégés.

b) Les crédits biodiversité : un dispositif prometteur, qui peut s'appuyer sur l'expérience du groupe Caisse des dépôts et consignations

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. Ce dispositif vise **la restauration de la biodiversité de sites naturels dégradés pendant au moins 30 ans**, mais peut aussi dans certaines conditions permettre le maintien de la biodiversité.

Les crédits biodiversité peuvent ainsi être utilisés dans deux cas :

- **en compensation obligatoire des impacts environnementaux de projets d'aménagement, dans le cadre de la séquence ERC** (objectif d'absence de perte nette de biodiversité ; la compensation réglementaire n'est pas comptabilisée au titre du plan national de restauration de la nature - PNRN) ;

- **en contribution volontaire d'entreprises soucieuses d'accroître la résilience de leurs chaînes de valeurs ou par philanthropie** (objectif de gain net de biodiversité ; les actions correspondantes sont ainsi comptabilisées au titre du PNRN).

Ce dispositif respecte les **lignes directrices d'intégrité environnementale publiées au niveau international par l'International Advisory Panel on Biodiversity credits (IAPB)**. À ce jour, la France compte **trois SNCRR en activité, quatre nouvelles demandes d'agrément sont attendues en 2026 et une trentaine de sites sont en émergence sur tout le territoire.**

Par ailleurs, dans le cadre d'un **projet pilote avec la Commission Européenne**, la France expérimente, sous le pilotage du Ministère de la Transition Ecologique et l'Agence de l'Eau Seine Normandie, un **dispositif de certificats biodiversité pour la restauration et le maintien des zones humides**. Une première phase de l'expérimentation débutée à l'automne 2024 et achevée en octobre 2025 visait à poser le cadre de l'expérimentation sur site en termes de méthodologie, de cadrage juridique et de marché. Une deuxième phase opérationnelle de mise en œuvre effective des financements démarrera en juin 2026 pour une durée de 18 mois. **Ces certificats biodiversité ne sont pas destinés à la compensation, mais à des gains nets de biodiversité d'une durée souhaitée à 30 ans.**

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

Ce projet pilote est réalisé dans le cadre de travaux de la Commission européenne sur la **feuille de route sur les crédits nature**. Celle-ci vise à établir un **cadre pour un marché des crédits nature transparent, fiable et à haute intégrité environnementale**, capable de mobiliser des financements privés pour la restauration de la nature en Europe. Les travaux, lancés fin 2025 pour une durée de deux ans, sont réalisés dans le cadre d'un **groupe d'experts issus des États membres** et s'inspirent largement des initiatives nationales existantes, y compris du dispositif France Crédits Biodiversité.

Ainsi que le relèvent la direction de l'eau et de la biodiversité et le commissariat général au développement durable, si les financements privés volontaires représentent « *un levier précieux pour soutenir des initiatives locales ou innovantes en faveur de la biodiversité* », « *leur portée reste aujourd'hui insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins* »¹.

Dans ces conditions, le ministère de la transition écologique s'attache actuellement à **identifier et opérationnaliser des solutions pour amplifier ces financements volontaires en faveur de la biodiversité**. Ainsi, s'agissant des crédits biodiversité, l'approche retenue est de « *mieux cerner et intégrer les attentes du marché volontaire, telles qu'elles ont été analysées dans l'étude récente de la Banque européenne d'investissement, de la Caisse des dépôts et consignations et de la Banque des Territoires* »². Cette étude montre que la **France domine aujourd'hui le marché en termes de volumes des crédits biodiversité volontaires échangés**. Cependant, les administrations environnementales observent que « *si la notoriété des crédits biodiversité volontaires progresse, le marché est encore loin d'avoir atteint son plein potentiel* »³.

Interrogée à ce sujet par le rapporteur spécial, la Caisse des dépôts et consignations⁴ indique que **les activités de financement de projet à impact positif pour la nature pourraient se développer suivant trois axes** :

- d'une part, **un cadre réglementaire incitatif devrait être consolidé à l'échelle européenne pour généraliser le principe de la séquence ERC**, afin de créer une incitation à renaturer ;

- d'autre part, **un mécanisme d'échange de crédits biodiversité sûr, reposant sur un mécanisme de traçabilité et de vérification robuste, inspiré du marché de compensation carbone, pourrait être mis en œuvre à l'échelle européenne voire internationale**, sur le modèle du mécanisme français actuel ;

¹ Réponses de la direction de l'eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² Ibid.

³ Ibid.

⁴ Réponses de la Caisse des dépôts et consignations aux questions du rapporteur spécial.

- enfin, **le modèle économique des projets de renaturation pourrait être mieux explicité et valorisé (soit les services écosystémiques rendus par la nature)** : tout en évitant toute dérive considérant et utilisant la nature comme une marchandise, ces analyses au sein des entreprises permettraient de **susciter les investissements nécessaires à la préservation du « capital naturel » de celles-ci, indispensable à la production de certains biens et services**. Dans ce domaine, les méthodes de « comptabilité environnementale » développées par certaines entreprises du secteur du luxe ou de l'agro-alimentaire pourraient être généralisées.

À cet égard, la CDC précise que *« l'enjeu est désormais plus de faire émerger des projets à impact positif sur la nature présentant un retour sur investissement ou un remboursement de prêt, plutôt que de mobiliser les financements »*¹. Dans ce contexte, le groupe financier public **appelle ainsi à mettre en place un cadre incitatif pour les opérateurs et financeurs et acquéreurs de crédits biodiversité**, reposant sur trois éléments :

- en premier lieu, **la mise en place de garanties publiques pour permettre de « dé-risquer » les projets à impact positif** portés par les opérateurs à même d'émettre des crédits biodiversité ;

- en deuxième lieu, **le déploiement d'un marché des crédits biodiversité et certificats biodiversité nationaux ou européens et internationaux en soutenant la demande des acquéreurs de crédits biodiversité** : un tel dispositif supposerait notamment (i) des **mesures permettant aux acquéreurs de valoriser dans leur comptabilité leurs acquisitions** et (ii) une **fiscalité, en particulier en matière foncière, incitative** pour les entreprises et les porteurs de projets qui renaturent, conservent ou restaurent des espaces naturels ;

- en troisième lieu, **la mise en œuvre, à l'échelle internationale, de mécanismes de « debt for nature swap » pour convertir de la dette souveraine en financement de projets de renaturation** dans les pays en développement.

Ainsi que le souligne la CDC, *« les crédits (base réglementaire) et certificats (base volontaire) nature ont ainsi un rôle à jouer à une échelle plus importante »*. Dans cette optique, **la France a une expérience à faire valoir à travers l'action de CDC Biodiversité** en matière d'émission de crédits de compensation et, à présent, de France Biodiversité Crédits, qu'il convient désormais d'amplifier.

¹ Ibid.

L'expérience de CDC Biodiversité en matière de compensation et de renaturation : l'exemple du site de Cossure (Bouches du Rhône)

CDC Biodiversité, une filiale de la CDC dédiée à la compensation et à la renaturation

Créée en 2008 par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), CDC Biodiversité est une filiale de la CDC qui a pour principale mission de concilier biodiversité et développement économique au service de l'intérêt général.

Grâce à une triple expertise écologique, foncière et financière, elle engage des actions de renaturation et de gestion d'espaces naturels sur le long terme. De même, elle coordonne des projets collectifs pour l'adaptation des territoires au dérèglement climatique, qui favorisent la cohérence écologique et impliquent les acteurs locaux dans une démarche de concertation. Ainsi en 2016, CDC Biodiversité a créé le programme Nature 2050, qui soutient des projets volontaires d'actions concrètes de solutions fondées sur la nature.

Le site du Cossure, premier site naturel de compensation français agréé

CDC Biodiversité a acquis en 2008, dans la plaine de Crau, 357 hectares d'anciens vergers sur le site de Cossure à Saint-Martin-de-Crau (Bouches du Rhône), afin d'y réhabiliter un espace favorable à l'élevage ovin et à la biodiversité. L'espace naturel restauré va compléter et renforcer la cohérence écologique de la réserve naturelle des Coussouls de Crau.

Initialement, CDC Biodiversité fait l'acquisition de ce site à Saint-Martin de Crau, avec l'accord du ministère en charge de l'écologie, pour expérimenter la création d'une « Réserve d'Actifs Naturels ». À la date de son rachat, ce site était un verger industriel abandonné et en déperissement.

L'action de CDC Biodiversité sur ce site a visé à : restaurer une végétation steppique rase favorable au développement et la pérennité d'espèces animales patrimoniales de la Crau sèche ; faciliter la reconstitution des cortèges végétaux ; gérer la végétation restaurée par pâturage pendant 30 ans et maintenir au-delà de ce temps la vocation naturelle et pastorale du site ; réaliser un suivi scientifique régulier en relation avec la Réserve Naturelle des Coussouls de Crau.

Un système de financement basé sur des unités de compensation

Le site de Cossure est divisé en unités de compensation (UC), chacune offrant un « pack de services » comprenant la maîtrise foncière, les travaux de restauration, la gestion et le suivi sur 30 ans d'un hectare de terrain. Le financement du site est répercuté sur les maîtres d'ouvrage soumis à une obligation de compenser qui choisissent d'acheter une ou plusieurs UC, selon l'importance des impacts résiduels de leurs projets sur la biodiversité.

Les UC du site sont acquérables au titre de la compensation écologique mais également pour une démarche volontaire en faveur de la biodiversité.

Source : commission des finances d'après CDC Biodiversité

De même, le MEDEF considère que les crédits biodiversité peuvent constituer un outil complémentaire, sous réserve de « *garanties fortes : additionnalité, mesurabilité des gains écologiques, pérennité, traçabilité, absence de double comptage et articulation claire avec les obligations existantes* »¹. Pour l'organisation patronale, ces crédits « *ne doivent pas se substituer à l'évitement et à la réduction, mais peuvent contribuer à financer*

¹ Réponses du MEDEF aux questions du rapporteur spécial.

des actions de restauration ou de renaturation crédibles ». De fait, ce dispositif présente de nombreux avantages, en permettant :

- d'anticiper la production de gains écologiques ;
- de mutualiser les actions sur des sites identifiés ;
- de renforcer le suivi dans la durée ;
- de structurer une offre de projets de restauration de qualité.

Cependant, le MEDEF rappelle que le déploiement des crédits biodiversité suppose de **clarifier le statut juridique, comptable et fiscal** des unités produites, leurs **conditions d'utilisation**, ainsi que leur **articulation avec les dispositifs européens** de crédits nature.

Recommandation n° 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*).

2. En complément des produits financiers liés à la préservation et à la restauration de la biodiversité, le reporting extra-financier appliqué aux acteurs privés pourrait mieux intégrer les dimensions relatives à la biodiversité

Plusieurs fonds « biodiversité » ont été créés récemment, dont un fonds « de place » et plusieurs fonds « privés ».

a) Le fonds de place Objectif Biodiversité, soutenu par un groupement d'investisseurs institutionnels français, vise une taille de 150 millions d'euros

À la suite du « **Roquelaure entreprises et biodiversité** » organisé par le ministère de la transition écologique en 2023, une **coalition de 17 investisseurs institutionnels de la place financière de Paris** a porté, en juillet 2024, l'« **Initiative de place Fonds Objectif Biodiversité** ».

En septembre 2025, la société de gestion Starquest-Montefiore a été choisie, avec le soutien des cabinets I Care by BearingPoint et Amadeis.

Le fonds Objectif Biodiversité se propose ainsi d'**investir dans des entreprises majoritairement françaises et européennes, dont les modèles économiques innovants et robustes contribuent directement à la préservation et à la restauration de la biodiversité**. Pour ce faire, il adopte

une approche ciblée, s'appuyant sur une méthodologie rigoureuse et des critères de mesure précis et transparents.

En particulier, ce fonds dit « de place » devrait bénéficier de l'appui d'un **comité scientifique, composé de chercheurs et d'experts en biodiversité et en finance**, dont la mission sera de formuler des avis pour garantir l'adéquation des thèses d'investissement avec les impacts visés.

L'initiative Objectif Biodiversité vise une taille de **150 millions d'euros pour le fonds investi en actions de sociétés non cotées, avec une ouverture possible à d'autres investisseurs institutionnels, y compris internationaux**. Les investissements couvrent les différents segments du **capital-investissement** (capital-innovation, capital-développement, capital-transmission), en favorisant l'essor de solutions et de méthodologies performantes dédiées à la biodiversité. Un **fonds investi en actions de sociétés cotées, d'une taille initiale de 100 millions d'euros et confié en 2024 à la société de gestion Mirova** (appartenant au groupe BPCE), complète ce dispositif. **Ce dernier fonds atteint aujourd'hui plus de 200 millions d'euros et finance des « PME européennes durables et innovantes contribuant à la préservation de la nature, avec un suivi d'impact renforcé »¹.**

Comme le note Amundi, *« la biodiversité évolue progressivement d'un sujet principalement traité sous l'angle de la mesure et du reporting vers un sujet de financement et d'allocation du capital. Cette évolution s'explique par la montée des besoins de financement, par la progression des attentes réglementaires et par une demande institutionnelle plus explicite en faveur de solutions dites nature positive. En France, cette demande est désormais suffisamment explicite pour avoir donné lieu à une véritable initiative de place en 2024 »².*

De même, Mirova relève plusieurs évolutions importantes dans la période récente :

- d'une part, **les encours dédiés à la biodiversité connaissent une montée en puissance progressive**, portée par une demande croissante des investisseurs et par la structuration de nouvelles offres, notamment *via* des fonds thématiques et des stratégies de capital naturel ;

- d'autre part, **les outils de mesure et de pilotage se renforcent, avec le développement d'indicateurs spécifiques permettant d'évaluer les impacts et dépendances liés à la biodiversité**, en ligne avec les travaux internationaux tels que la « Taskforce on Nature-related Financial Disclosures » (TNFD).

¹ Réponses de Mirova aux questions du rapporteur spécial.

² Réponses d'Amundi aux questions du rapporteur spécial.

Plus globalement, Mirova souligne que « *la biodiversité passe aujourd'hui d'un enjeu intégré de manière transversale à un pilier structurant de l'allocation d'actifs, avec une montée progressive en volume, en sophistication méthodologique et en exigence de transparence* »¹.

Les stratégies d'investissement de Mirova en matière de biodiversité

Les investissements de la société de gestion Mirova contribuant à la préservation ou à la restauration de la biodiversité représentent aujourd'hui **plusieurs milliards d'euros d'encours**. Ils s'inscrivent dans une dynamique de croissance et se répartissent principalement entre **deux grandes classes d'actifs : les stratégies actions cotées thématiques et les fonds de capital naturel**.

Les stratégies actions cotées thématiques

Sur les marchés cotés, Mirova a développé plusieurs stratégies intégrant explicitement les enjeux de biodiversité, dont trois fonds thématiques. En particulier, Mirova s'est vu confier en 2024 la gestion du **fonds de place Objectif Biodiversité - Actions cotées**. Ce fonds, doté d'un conseil scientifique, a vocation à structurer les meilleures pratiques de gestion sur cette thématique encore émergente.

La thèse d'investissement de ces stratégies repose sur une double logique :

- d'une part, il s'agit de **financer des entreprises proposant des solutions contribuant à la préservation des écosystèmes**, dans des domaines tels que la gestion de l'eau, l'agriculture durable ou l'économie circulaire (**financement de solutions**) ;
- d'autre part, ces stratégies visent à **accompagner, via un engagement actionnarial actif, des entreprises exposées à des enjeux de biodiversité afin de réduire leurs impacts (accompagnement de la transition)**.

Les stratégies de capital naturel

Parallèlement, Mirova développe des stratégies non cotées de capital naturel, qui permettent un **financement plus direct et mesurable de la préservation et de la restauration des écosystèmes**. Ces fonds investissent notamment dans des **actifs forestiers, agricoles ou de conservation**, avec des résultats tangibles en termes de surfaces restaurées, conservées ou mises sous gestion durable. Ces stratégies représentent aujourd'hui une **part croissante des encours à impact biodiversité**, avec une proportion particulièrement élevée d'investissements démontrant un impact positif sur la nature par rapport aux stratégies cotées.

Répartition sectorielle des investissements

D'un point de vue sectoriel, les investissements favorables à la biodiversité se concentrent principalement sur **quelques domaines clés : les systèmes agricoles et alimentaires, la gestion des ressources naturelles (eau, forêts), ainsi que les solutions liées à la réduction des pollutions et à la circularité**. Dans les portefeuilles cotés, une part importante des encours demeure également exposée à des **secteurs fortement dépendants des écosystèmes**, ce qui renforce l'enjeu d'accompagnement des transitions.

Source : commission des finances d'après les réponses de Mirova aux questions du rapporteur spécial

¹ Réponses de Mirova aux questions du rapporteur spécial.

b) Une pluralité de fonds biodiversité « privés »

Parmi les différents fonds biodiversité « privés », on peut citer :

- le fonds « **SWEN Blue Ocean** » : lancé en 2021 en **partenariat scientifique avec l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer)**, le fonds SWEN est un **fonds de capital-risque à impact dédié à la régénération de la biodiversité océanique**. Le fonds investit dans des **start-ups développant des solutions innovantes contre les trois principales menaces pesant sur les océans : la surpêche, la pollution marine (notamment plastique) et le changement climatique**. Le portefeuille couvre des thématiques comme l'aquaculture durable, les alternatives au plastique, les technologies de décarbonation du transport maritime, les données océaniques ou encore la restauration des écosystèmes marins. Classé article 9 au sens du règlement européen Sustainable Finance Disclosure (SFDR), le fonds cherche à combiner impact environnemental mesurable et performance financière de marché ;

- le fonds pour la biodiversité **Clear Skies** : **conçu pour s'attaquer aux principales causes de la perte de biodiversité**, le fonds Clear Skies investit dans des **entreprises et projets qui contribuent activement à la protection des écosystèmes et à la lutte contre l'érosion de la biodiversité, en s'alignant sur les objectifs de développement durable des Nations unies**. Le fonds a notamment investi dans l'entreprise Clean Harbors, qui transforme les huiles usées et les solvants en produits réutilisables. Le fonds Clear Skies illustre une approche globale et diversifiée, visant à concilier performance financière et impact environnemental positif ;

- le « **Climate Fund for Nature** » de **Mirova** : fonds lancé à la suite de la COP15 sur la biodiversité, avec le soutien initial de Kering et du L'Occitane Group, le fonds Climate Fund for Nature finance des **projets internationaux de préservation et de restauration de la nature, principalement dans les domaines de la reforestation, de l'agroforesterie, de l'agriculture régénératrice et de la conservation d'écosystèmes naturels en Amérique latine, en Afrique et en Asie du Sud-Est**. Son objectif est de générer à la fois des bénéfices climatiques (réduction et séquestration de carbone), des impacts positifs sur la biodiversité et des retombées sociales pour les communautés locales, notamment *via* l'autonomisation économique des femmes. Le fonds repose sur une **logique de solutions basées sur la nature** et vise également à produire des **crédits carbone de haute intégrité environnementale** afin d'attirer des financements privés vers les actifs naturels ;

- le fonds « **Amundi Responsible Investing Euro Credit Biodiversity** » : **fonds obligataire thématique investi en dette d'entreprises européennes**, il poursuit une **stratégie centrée sur la préservation du capital naturel et la réduction des pressions exercées sur la biodiversité**. Contrairement à la majorité des fonds biodiversité positionnés sur les actions, ce véhicule se concentre sur le **marché du crédit corporate en euros**, tout en intégrant des critères environnementaux-sociaux-gouvernance (ESG) et

biodiversité dans la sélection des émetteurs et la construction du portefeuille. Le fonds repose sur un cadre propriétaire développé par Amundi autour de **trois piliers : exclusion des entreprises ayant un impact fortement négatif sur la biodiversité, réduction de l’empreinte biodiversité du portefeuille et financement d’activités favorables à la préservation ou à la restauration des écosystèmes**. Classé article 8 au sens du règlement SFDR, il vise des caractéristiques financières comparables à celles du marché obligataire traditionnel tout en améliorant le score biodiversité moyen du portefeuille. Lancé fin 2025, le fonds est encore récent et Amundi ne communique pas à ce stade de montant d’encours public consolidé.

c) Le reporting extra-financier, un complément utile

Le reporting extra-financier n’a pas pour vocation première d’attirer des financements dédiés à la biodiversité. Néanmoins, **sa robustesse peut offrir un avantage indirect aux entreprises actives dans le domaine de la biodiversité**. Ainsi que le relèvent la direction de l’eau et de la biodiversité et le commissariat général au développement durable, « *la qualité et la fiabilité de ces données sont susceptibles de leur valoir l’octroi, par exemple, de taux préférentiels de la part des banques et des autres acteurs financiers* »¹.

S’agissant du cadre réglementaire, le décret d’application de l’article 29 de la loi Énergie-Climat a contribué à **intégrer progressivement les enjeux de biodiversité dans les pratiques de reporting des acteurs financiers en France**. Le dispositif prévoit en effet la **publication d’informations relatives aux stratégies mises en œuvre pour identifier, prévenir et réduire les impacts sur la biodiversité, ainsi qu’aux démarches d’alignement avec les objectifs internationaux de préservation des écosystèmes**.

Pour répondre au besoin d’accompagnement des acteurs financiers, un **guide publié en 2024 par le CGDD et l’ADEME**², consacré à l’intégration de la biodiversité dans les projets et stratégies, propose plusieurs exemples de bonnes pratiques destinées à soutenir les acteurs dans la mise en œuvre de leurs démarches. Selon les administrations environnementales, « *si les pratiques demeurent encore hétérogènes et les méthodologies en cours de consolidation, ce cadre a néanmoins favorisé une première structuration des approches de transparence sur ces enjeux* »³.

¹ Réponses de la direction de l’eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

² CGDD, ADEME, Construire une démarche biodiversité, février 2024.

³ Réponses de la direction de l’eau et de la biodiversité et du commissariat général au développement durable aux questions du rapporteur spécial.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

Secrétariat général à la planification écologique

- M. Fabien HASSAN, chef de pôle Biodiversité, Agriculture et Économie circulaire ;
- M. Maxence CLÉMENT, directeur du programme eau et biodiversité.

Direction générale du Trésor

- M. Mathieu VALDENAIRE, chef du bureau Environnement, adaptation, biodiversité (TRECO 2) au service des Politiques écologiques et sectorielles (SPES) ;
- Mme Alice GRÉMILLET, adjointe au chef du bureau TRECO2 au SPES ;
- M. Sofien ABDALLAH, conseiller parlementaire et relations institutionnelles.

Direction du Budget

- M. Thomas ESPEILLAC, sous-directeur de la 4^{ème} sous-direction Budgets des transports, de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, de la transition énergétique, de l'égalité des territoires et de logement et de la ville ;
- Mme Marine ADAM, adjointe au chef du bureau développement durable.

Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

- M. Damien LAMOTTE, adjoint à la directrice de la DEB ;
- Mme Mathilde LOURY, coordinatrice SNB.

Commissariat général au développement durable

- Mme Audrey COREAU, cheffe du service de l'Économie Verte et Solidaire ;
- M. Édouard DOSSETTO, adjoint au sous-directeur de l'Économie et de l'Évaluation ;
- M. Julien HARDELIN, chef du bureau de la Biodiversité et des Ressources ;
- Mme Anca VOIA, chargée de mission Instruments Économiques pour la Biodiversité.

Direction générale de la prévention des risques

- Mme Agnès LEFRANC, sous-directrice santé-environnement au service santé-environnement et économie circulaire ;
- Mme Laure DEXCIDIEUX, adjointe à la sous-directrice des ressources et de la synthèse.

Direction générale des collectivités locales

- M. Yoann BLAIS, adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique.

Direction générale des outre-mer (DGOM)

- Mme Delphine COLLE, cheffe du bureau de l'environnement, du logement, du développement et de l'aménagement durable ;
- Mme Zéna FADUL, adjointe à la cheffe de bureau.

DREAL Grand Est

- M Lionel BERTHET, directeur régional adjoint.

DREAL Paca

- Mme Zoé MAHÉ, directrice régional adjointe risques anthropiques ;
- Mme Catherine VILLARUBIAS, adjointe au chef de service biodiversité, eau, paysages.

DDT Haute-Garonne

- M. Benoît JEAN, chef du service eau, environnement et forêt.

DDT Bas-Rhin

- M. Ludovic PAUL, directeur adjoint.

DDT Bouches-du-Rhone

- M. Charles VERGOBBI, directeur départemental adjoint des territoires et de la mer.

Caisse des Dépôts et Consignations

- Mme Nathalie LHAYANI, directrice de la politique durable du groupe ;

- Mme Solène le FUR, directrice du programme eau ;

- Mme Giulia CARRÉ, directrice des relations institutionnelles ;

- Mme Maéva JOUGLET, conseillère en relations institutionnelles.

- M. Jean-Christophe BENOIT, directeur du réseau et de la renaturation, CDC Biodiversité.

Office français de la biodiversité

- M. Olivier THIBAUT, directeur général ;

- M. Adrien ARISTIDE, directeur de la stratégie d'intervention financière par intérim ;

- M. François GAUTHIEZ, directeur de l'appui à la stratégie pour la biodiversité.

Office national des forêts

- M. François BONNET, directeur général adjoint ;

- Mme Régine TOUFFAIT, cheffe du département biodiversité et paysages.

Conservatoire du littoral et des espaces lacustres

- M. Philippe VAN DE MAELE, directeur ;

- M. Arnaud ANSELIN, directeur de la gestion patrimoniale.

Amundi

- Mme Élodie LAUGEL, chief responsible investment officer ;
- M. Timotée JAULIN, head of responsible investment development & advocacy ;
- Mme Aurélie CASSOU, responsable des affaires publiques.

Mirova / Natixis

- M. Gautier QUERU, global head of natural capital – Mirova ;
- Mme Mathilde DUFOUR, head of sustainability research – Mirova ;
- Mme Valérie RAPOPORT, head of french institutional, corporate, SFO clients and consultants – Natixis IMI.

BNP Paribas

- M. Andreas LAMBROPOULOS, global chief sustainability officer au sein du pôle opérationnel investment and protection services ;
- M. Laurent BERTONNAUD, head of public affairs / France-Digital-Retail.

AXA

- Mme Catherine CHAZAL, directrice de l'impact environnemental et social du groupe AXA ;
- Mme Violaine CONTI, directrice RSE d'AXA France ;
- Mme Isabelle NAUDIN, responsable affaires publiques ;
- Mme Florence ROCHE, directrice de l'investissement responsable du groupe AXA.

Régions de France

- Mme Agnès LANGEVINE, vice-présidente de la région Occitanie et présidente déléguée de la commission Transition écologique de Régions de France.

France Nature Environnement

- M. Jean-David ABEL, membre du comité des référents biodiversité de FNE.

*

* *

- Contributions écrites -

**Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités
(DGITM)**

Parc national des forêts

Parc national du Mercantour

Parc national des Calanques

Parc national de la Réunion

Agence de l'eau Seine-Normandie

Agence de l'eau Loire-Bretagne

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse

Centre national de la propriété forestière (CNPFF)

Départements de France

Fédération nationale de la chasse (FNC)

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

TABLEAU DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI (TEMIS)

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Dans le cadre de l'élaboration des stratégies régionales biodiversité, doter les préfectures 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	2027	Tous supports
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	Septembre 2026	Budget triennal, projet de loi de finances pour 2027

3	<p>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.</p> <p>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</p>	Direction du budget, direction de l'eau et de la biodiversité	Septembre 2026	Budget triennal, projet de loi de finances pour 2027
4	<p>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</p>	SGPE, direction de l'eau et de la biodiversité	2027	Tous supports

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	Septembre 2026	Budget triennal, projet de loi de finances pour 2027
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	2027	Tous supports
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	2027	Dispositions législatives et réglementaires du code de l'environnement

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	Septembre 2026	Budget triennal, projet de loi de finances pour 2027
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	2027	Tous supports