



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Analyse de l'évaluation des incidences environnementales du volet agricole du budget de l'État et du plan de relance

Rapport n° 21066

établi par

François-Gilles LE THEULE

Inspecteur général de l'agriculture

Philippe SCHNABELE

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Barbara BOUR-DESPREZ

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Avril 2022

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

Synthèse	7
Liste des recommandations.....	9
Introduction	11
1. L'évaluation de l'impact environnemental du budget de l'État : une réponse nécessaire mais complexe à une attente sociétale croissante	13
1.1. La volonté croissante de porter des politiques publiques favorables à l'environnement, et d'en mesurer les impacts.....	13
1.2. De premières analyses budgétaires portaient sur un recensement des seules dépenses à finalité environnementale	13
1.3. L'examen de l'impact environnemental s'est ensuite élargi à la totalité du budget de l'État, avec une méthodologie prudente et qui s'enrichit	14
1.4. La réception du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État par le Parlement et sa prise en compte dans le processus budgétaire annuel	16
2. L'analyse environnementale du budget du MAA en PLF 2021 : de nombreuses actions à impact favorable et une disposition fiscale à fort impact défavorable	18
2.1. Un rappel des grandes masses analysées du budget du MAA	18
2.2. Les principales cotations retenues pour le secteur agricole	19
2.2.1. De nombreuses lignes de crédits présentent un impact considéré comme positif sur l'environnement	19
2.2.2. L'élargissement du champ des crédits analysés à l'ensemble du budget de l'État met en évidence plus d'incidences positives du budget agricole que les recensements antérieurs des seules actions à finalité environnementale (limitées aux actions du budget Agriculture dédiées à la protection de la nature ou du climat)	20
2.2.3. L'analyse de l'action du MAA reste toutefois partielle car l'impact environnemental des crédits européens de la PAC n'est pas évalué	21
2.3. L'évaluation environnementale du budget agricole en PLF 2021 présente des impacts positifs, mais aussi des impacts négatifs liés aux exonérations fiscales	21
2.3.1. Une approche de synthèse	21
2.3.2. L'impact environnemental est favorable pour 30 % des moyens financiers du MAA.....	23
2.3.3. Mais les dépenses fiscales du MAA ont un impact très majoritairement défavorable, pour un montant représentant 26 % du total des moyens du ministère..	24

2.3.4. Cette partition entre impacts importants à la fois favorables et défavorables ne se retrouve dans aucun autre ministère avec une telle ampleur	25
2.4. Au sein du plan de relance de 2020, le volet intitulé « transition agricole » présente un impact particulièrement favorable sur l'environnement	26
3. L'actualisation des données du MAA pour le PLF 2022 ne modifie pas significativement la situation du PLF 2021	27
4. Estimation des incidences du budget de l'État sur l'artificialisation de l'espace.....	28
4.1. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État donne une appréciation de synthèse des dépenses défavorables à la biodiversité et à la protection des espaces naturels, sans distinction entre les deux.....	28
4.2. La mission « Cohésion des territoires » comporte des dépenses considérées comme favorables et des dépenses défavorables	29
4.3. La mission « Écologie, développement et mobilité durables » comporte les dépenses les plus défavorables.....	30
4.4. Certaines actions de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » considérées comme neutres sont susceptible d'avoir un impact défavorable	31
4.5. Les moyens humains consacrés au logement neuf et à la création d'infrastructures n'apparaissent pas dans la cotation des dépenses budgétaires	31
5. Des améliorations à introduire dans la perspective des exercices budgétaires de l'État à venir.....	31
5.1. Des recommandations intéressant le volet agricole du budget de l'État.....	32
5.1.1. Faire de la budgétisation verte un exercice transversal à toutes les directions du ministère	32
5.1.2. Faire évoluer les soutiens aux exploitations à impact aujourd'hui défavorable vers des incitations à la transition	33
5.1.3. Approfondir la cotation des actions considérées à ce stade comme neutres	33
5.1.4. Étendre aux crédits européens de la PAC mis en place dans le cadre du PSN une cotation similaire	33
5.1.5. Communiquer sur les interventions budgétaires du MAA dont la cotation environnementale est positive.....	34
5.2. Une recommandation sur l'impact du budget de l'État sur l'artificialisation des sols	34
5.3. Une recommandation d'enrichissement de la méthode d'analyse de l'impact environnemental du budget de l'État	35
Conclusion	39
ANNEXES.....	41

Annexe 1 : Lettre de mission	42
Annexe 2 : Classement environnemental des crédits du MAA (mission AAFAR et CASDAR) - PLF 2021	44
Annexe 3 : Évolution des impacts environnementaux des moyens financiers du MAA entre 2020 (PLF 2021) et 2021 (PLF 2022)	49
Annexe 4 : Détail des classifications environnementales de la mission Cohésion des territoires 52	
Annexe 5 : Détail des classifications environnementales de la mission Écologie, développement et mobilité durables.....	55
Annexe 6 : Annexe relative à la prise en compte par l'Assemblée nationale du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.....	61
Annexe 7 : Annexe relative à la prise en compte du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État dans les travaux du Sénat pour le PLF 2021 ...	62
Annexe 8 : Bibliographie	64
Annexe 9 : Personnes contactées.....	66

SYNTHESE

A la demande du Parlement, une annexe au projet de loi de finances présente chaque année depuis le PLF 2021, une analyse de l'impact environnemental du budget de l'État. C'est un travail complexe et ambitieux, fondé sur une démarche méthodologique qui évalue les impacts favorables ou défavorables des crédits budgétaires et des dépenses fiscales.

Dans ce cadre général, le Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a demandé au CGAAER d'examiner l'analyse réalisée pour les dépenses de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et l'appréciation portée sur le volet « transition agricole » du plan de relance de 2020, ainsi que sur les actions défavorables à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Pour les dépenses de cette mission budgétaire portée par le ministère, l'impact environnemental est estimé comme favorable pour 30% des dépenses ; dans le détail et parmi les programmes budgétaires d'un montant élevé, c'est celui traitant de la sécurité et la qualité sanitaire de l'alimentation (P206) qui présente la part la plus importante de dépenses cotées favorablement (à hauteur de 81%, contre 23% pour le programme compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt et de l'aquaculture P149). En effet, les dépenses fiscales qui relèvent du programme 149 ont un impact très majoritairement défavorable, pour un montant représentant 26% du total des dépenses ministérielles, du fait des exonérations fiscales des carburants fossiles utilisés en agriculture. Il faut toutefois noter que ce rapport annexé au projet de loi de finances qui ne concerne que les dépenses de l'État n'analyse pas les crédits du budget européen de la PAC et ne donne donc qu'une vision partielle de l'impact des politiques publiques portées par le ministère.

Le volet intitulé « transition agricole » du plan de relance présente un impact particulièrement favorable sur l'environnement, à hauteur de 79% de ses dépenses.

L'examen des incidences du budget de l'État sur l'artificialisation ne distingue pas les dépenses défavorables à la biodiversité de celles défavorables à la protection des espaces naturels, agricoles ou forestiers, mais permet cependant d'identifier les domaines des infrastructures et du logement comme les plus préjudiciables.

Sur la base de ces analyses, la mission présente des recommandations de trois natures :

- des propositions qui concernent spécifiquement le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, afin de mieux intégrer cette démarche d'évaluation environnementale dans le processus budgétaire interne, de mieux valoriser les impacts positifs des politiques ministérielles et de réduire ses effets négatifs
- une préconisation visant à mieux connaître et réduire les dépenses défavorables à la préservation des espaces naturels, agricoles ou forestiers ;
- un ensemble de suggestions portant sur la méthodologie générale d'évaluation environnementale des dépenses de l'État, sans remise en cause des principales règles retenues ;

Mots clés :

Évaluation environnementale, Budget de l'État, Plan de relance, Transition agricole

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Faire de la budgétisation verte un exercice transversal à toutes les directions du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

- R2.** Approfondir la cotation des actions considérées à ce stade comme neutres

- R3.** Faire évoluer les soutiens aux exploitations, à impact aujourd'hui défavorables, vers des incitations à la transition

- R4.** Étendre aux crédits européens de la PAC mis en place dans le cadre du PSN une cotation similaire

- R5.** Communiquer sur les interventions budgétaires du MAA dont la cotation environnementale est positive

- R6.** Mieux évaluer l'impact des dépenses budgétaires sur la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et réduire le montant des dépenses de l'État qui lui sont défavorables

- R7.** Enrichir la méthode d'analyse de l'impact environnemental du budget de l'État

INTRODUCTION

Initiée en France il y a bientôt cinq décennies avec la loi de 1976 relative à la protection de la nature, la démarche d'évaluation des impacts environnementaux a été introduite au niveau européen en 1985 pour les projets et en 2001 pour les plans et programmes.

Les programmes européens régionaux avaient cependant été d'emblée soumis à évaluation stratégique environnementale des dépenses financées en préalable à leur approbation. En France, les crédits budgétaires liés à des politiques de l'État en faveur de l'environnement, ou ayant un impact sur le climat, ont progressivement été identifiés dans des annexes budgétaires spécifiques (« jaunes budgétaires »), en cohérence avec la montée de la préoccupation environnementale.

Dans le même temps, s'est développée la notion de financement vert qui témoigne du souci des investisseurs quant à la destination des fonds. La France a été en 2017 le premier pays à émettre un emprunt vert adossé à des obligations assimilables du Trésor (OAT vertes) dont l'enveloppe correspond à celle des dépenses du budget de l'État pouvant être qualifiées de vertes.

Sur le plan international, les travaux de l'OCDE ont permis de disposer d'un état des lieux de l'intégration budgétaire de la préoccupation environnementale dans les différents pays.

Cette dynamique a conduit la France à s'engager avec volontarisme dans cette voie, notamment sur le plan méthodologique. Une première évaluation de l'impact environnemental du budget de l'État, appelée « budget vert », a été annexée en octobre 2020 au projet de loi de finances pour 2021 ; cet exercice ambitieux qui mobilise trois directions du ministère des finances et le Commissariat général au développement durable du ministère de la transition écologique sera désormais reconduit chaque année ; il a vocation à s'enrichir progressivement sur le plan méthodologique.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation est pour sa part de longue date sensibilisé aux impacts environnementaux de l'agriculture et à la réduction de la sole agricole.

C'est ce qui a conduit le ministre à demander dès 2021 au CGAAER une analyse du « budget vert », dans trois dimensions : les appréciations portées sur le volet agricole du budget de l'État, le cas particulier du volet agricole du plan de relance de 2020, et les effets des autres budgets et politiques publiques sur l'artificialisation des terres agricoles.

Ce travail s'est fondé en premier lieu sur une analyse documentaire du budget vert, mais aussi sur les documents budgétaires de différents ministères et sur d'autres travaux descriptifs ou méthodologiques sur ce sujet.

Ont ensuite été rencontrés les acteurs parties prenantes à l'exercice de budgétisation verte : inspections générales productrices de la méthode ; services du ministère de la transition écologique chargés, avec les directions générales du ministère des finances, de l'exercice annuel de cotation ; directions générales et service des affaires financières du ministère de l'agriculture et de l'alimentation. Les éléments livrés par les services de l'Assemblée nationale et du Sénat ont donné un éclairage sur la réception par les parlementaires de cette évaluation nouvelle des impacts environnementaux du budget de l'État, et de l'utilisation qui en est faite dans le processus budgétaire.

Des échanges avec la Cour des comptes qui s'engage dans une analyse analogue et avec le président de l'Autorité environnementale nationale ont permis de confronter avec les leurs les

premiers constats.

Après un rappel de l'historique et une présentation de la méthode employée pour l'élaboration du « budget vert », le présent rapport décrit la cotation des actions de la mission budgétaire « Agriculture Alimentation, Forêt et affaires rurales », ainsi que du volet agricole du Plan de relance. Un travail complémentaire examine l'estimation des incidences du budget de l'État sur l'artificialisation de l'espace.

Des recommandations sont ensuite présentées, portant sur les actions relevant du ministère de l'agriculture, puis sur les incidences sur la préservation des espaces agricoles et enfin sur la méthode employée.

1. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DU BUDGET DE L'ÉTAT : UNE REPOSE NECESSAIRE MAIS COMPLEXE A UNE ATTENTE SOCIETALE CROISSANTE

En annexe au projet de loi de finances (PLF) pour 2021, le Gouvernement a transmis au Parlement un premier « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État ». La France est le premier pays à réaliser un tel exercice de synthèse à l'échelle du budget de l'État. Ce rapport constitue une réponse à la demande de plus grande transparence de l'information en matière environnementale, émanant à la fois du Parlement et de la société civile.

L'évaluation environnementale des dépenses de l'État s'inscrit dans une réflexion engagée à l'échelle internationale et dans la continuité de travaux antérieurs, marqués par de nombreuses évolutions méthodologiques.

1.1. La volonté croissante de porter des politiques publiques favorables à l'environnement, et d'en mesurer les impacts

Au niveau international, la France a pris des engagements en matière d'environnement, auxquels doivent contribuer ses politiques publiques et ses choix budgétaires. Il s'agit notamment :

- des conventions successives des Nations Unies, dites « de Rio » ;
- des décisions prises à l'issue de la COP 21 (« Accord de Paris », décembre 2015) en faveur de l'atténuation du changement climatique ;
- de nombreux objectifs environnementaux, souvent adoptés à l'échelle européenne, dans les domaines de l'eau, de la gestion des déchets, de la maîtrise de la pollution, de la préservation de la biodiversité, de la défense des espaces naturels, agricoles et forestiers ...

Dans ce cadre, la cotation environnementale des dépenses et des recettes de l'État (« *green budgeting* ») constitue un exercice à la fois nécessaire et méthodologiquement complexe. Cette démarche a été initiée par l'OCDE lors du « *One Planet Summit* » le 12 décembre 2017. Elle a pour but d'évaluer la compatibilité des budgets nationaux avec les engagements pris au niveau international, en particulier dans le cadre de l'Accord de Paris. La France s'était engagée auprès de l'OCDE à proposer une méthode de cotation.

1.2. De premières analyses budgétaires portaient sur un recensement des seules dépenses à finalité environnementale

Au niveau national et au fil des années, diverses initiatives successives du Parlement avaient eu pour objectif de quantifier les dépenses et recettes publiques favorables à l'environnement. Il s'agissait notamment de différentes annexes aux projets de lois de finances¹ :

- un jaune budgétaire « État récapitulatif de l'effort financier consenti au titre de la protection de la nature et de l'environnement » (PNE). Décidé en loi de finances initiale

¹ Au-delà des documents annexés aux projets de lois de finances, il convient également de signaler le travail de l'Institut de l'économie pour le climat (*Institute for climate economics – I4CE*) qui produit depuis 2011 le « Panorama des financements climats » ; c'est un document présentant les investissements favorables et défavorables, qu'ils soient publics ou privés, en matière climatique en France.

(LFI) pour 1990, ce document a été remplacé en 2019 par un nouveau rapport, intitulé « Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat », qui sera lui-même supprimé en 2020 ;

- un jaune budgétaire sur le financement de la transition énergétique. Institué par la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), cette annexe quantifie et analyse les moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition énergétique ;
- le document de politique transversale « Lutte contre le changement climatique » (DPT Climat), décidé dans le cadre de la loi de finances rectificatives pour 2005 et couvrant les dépenses budgétaires et fiscales de 40 programmes budgétaires .

1.3. L'examen de l'impact environnemental s'est ensuite élargi à la totalité du budget de l'État, avec une méthodologie prudente et qui s'enrichit

En septembre 2020, le Gouvernement a transmis au Parlement, en annexe au PLF pour 2021, un premier « Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », rédigé en application de l'article 179 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020². Ce dossier remplace les différents documents budgétaires mentionnés ci-dessus. Il offre une vision exhaustive et consolidée de l'information disponible, non seulement en matière de moyens consacrés aux politiques environnementales de l'État, mais aussi d'impact des autres politiques sur l'environnement.

² Cet article précise que : "I. - Le Gouvernement présente sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année prévues au 7° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances : (...)

6° Un rapport sur l'impact environnemental du budget. Ce rapport présente :

a) L'ensemble des dépenses du budget général de l'État et des ressources publiques, y compris les dépenses fiscales présentées dans le projet de loi de finances de l'année, ayant un impact favorable ou défavorable significatif sur l'environnement ;

b) Un état évaluatif des moyens financiers publics et privés mis en œuvre pour financer la transition écologique et énergétique ainsi que de leur adéquation avec les volumes financiers nécessaires au respect des engagements européens, de l'accord de Paris et de l'agenda 2030 du développement durable ;

c) La stratégie poursuivie en matière de fiscalité écologique et énergétique, ainsi que les données permettant d'évaluer la part de cette fiscalité dans les prélèvements obligatoires, le produit des recettes perçues, les acteurs économiques concernés, les mesures d'accompagnement mises en œuvre et l'efficacité des dépenses fiscales en faveur de l'environnement. Ce rapport précise les impacts de la fiscalité écologique et énergétique, d'une part, sur le pouvoir d'achat des ménages en fonction de leur composition, de leur revenu fiscal de référence et de leur lieu de résidence et, d'autre part, sur les coûts de production et les marges des entreprises, selon leur taille et leur secteur d'activité ;

d) Un état évaluatif des moyens de l'État et de ses établissements publics qui seraient nécessaires à la mise en œuvre des objectifs déterminés par la loi prévue à l'article L. 100 1 A du code de l'énergie.

Ce rapport dresse, notamment, le bilan des actions de maîtrise de la demande d'énergie, de l'évolution des charges de service public de l'énergie, des mesures de promotion des énergies renouvelables et de l'évolution de l'impact sur l'environnement de la consommation d'énergie, notamment de l'évolution des émissions de gaz à effet de serre. Il présente l'ensemble des instruments fiscaux incitant les acteurs économiques à prévenir les atteintes portées à l'environnement, en application de l'article 3 de la Charte de l'environnement, et leur efficacité globale. Il contribue ainsi à la performance et à la lisibilité de la fiscalité environnementale et à la cohérence de la réforme fiscale. »

C'est conceptuellement en cela que réside son ambition : au-delà du recensement des masses financières dédiées ou contribuant aux politiques environnementales figurant en annexe des PLF antérieurs, il analyse et introduit une cotation des dispositions budgétaires et fiscales dont les impacts sont positifs ou négatifs sur l'environnement, y compris donc en identifiant les mesures à effet défavorable, ce qui n'existait pas dans les démarches antérieures.

C'est cette cotation qui est à l'origine de la mission confiée au CGAAER et qui sera analysée dans la suite du présent rapport. Elle a été réalisée par le Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de la transition écologique et solidaire, la direction du budget (DB), la direction de la législation fiscale (DLF) et la direction générale du trésor (DGT), rattachées au ministère de l'économie, des finances et de la relance (MEFR).

La démarche retenue pour analyser l'impact environnemental du budget de l'État se fonde sur la méthode proposée par une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) (rapport « *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale* », 25 septembre 2019). Elle réalise à titre d'illustration une première évaluation de quatre missions budgétaires³. Elle indique que la méthode retenue a vocation à s'enrichir progressivement.

Les grands principes méthodologiques sont les suivants :

- l'impact des dépenses est apprécié au regard de six axes environnementaux correspondant à ceux de la taxonomie du règlement européen (Règlement Taxonomie (UE) 2020/852) en cours de discussion⁴ et aux engagements de la France en matière d'environnement, :
 - o la lutte contre le changement climatique ;
 - o l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels ;
 - o la gestion de la ressources en eau ;
 - o l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques ;
 - o la lutte contre les pollutions ;
 - o la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles ;
- les crédits sont pour le PLF 2021 classés en trois catégories, pour chacun des six axes environnementaux : les dépenses favorables, les dépenses neutres (incluant les dépenses sans impact ou à impact incertain) et les dépenses défavorables ; lorsque les impacts diffèrent selon les axes environnementaux, l'action est dite à impact mixte ;
- sont analysés les crédits budgétaires de l'État, les taxes affectées plafonnées et les dépenses fiscales rattachées à chaque mission. Le périmètre retenu est l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE), d'un montant total de 488,4 Md€ en PLF pour 2021 ;
- de nombreuses dépenses ont été considérées comme neutres, notamment celles n'ayant qu'un effet de revenu, les transferts généraux aux entreprises, l'essentiel des dépenses de masse salariale⁵, les prélèvements au profit de l'Union européenne et

³ Ce sont les missions suivantes : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ; Écologie, développement et mobilité durables ; Recherche et enseignement supérieur ; Cohésion des territoires.

⁴ La nomenclature des dépenses selon les six axes de la taxonomie a fait l'objet d'un acte délégué de la Commission européenne le 2 février 2022 et a été transmis au parlement européen et au Conseil pour objections éventuelles sous quatre mois.

⁵ Cette règle a une exception notable : les emplois du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de

des collectivités, les dépenses d'investissement et de fonctionnement courant, les dépenses de recherche ... Pour 17 missions budgétaires (dont « Enseignement scolaire », « Défense » et « Administration générale et territoriale de l'État »), l'impact environnemental est considéré comme entièrement neutre ;

- la « maille » d'analyse de l'impact (favorable, défavorable, mixte ou sans impact) est l'action budgétaire, c'est-à-dire l'unité en deçà du programme. La totalité d'une action est cotée de façon homogène

Cette méthode de budgétisation environnementale se fonde sur de nombreuses conventions, souvent prudentielles ou provisoires, et elle est susceptible d'évoluer ultérieurement, en particulier pour ce qui est des dépenses classées comme neutres qui représentent la part majoritaire du total des dépenses.

Le périmètre retenu pour le calcul du « budget vert » 2021 est de 574,2 Md€ au titre de l'objectif total de dépenses de l'État (ODETE), soit 488,4 Md€ hors dépenses fiscales. Sur ce montant total, 52,8 Md€ (9,2 %) de dépenses ayant un impact sur l'environnement ont été comptabilisées, dont :

- 38,1 Md€ de dépenses dites « vertes », c'est-à-dire favorables à l'environnement sur au moins un axe environnemental sans être défavorables par ailleurs ;
- 4,7 Md€ de dépenses « mixtes » qui sont favorables à l'environnement sur au moins un axe mais qui ont des effets négatifs sur un ou plusieurs autres axes ;
- 10,0 Md€ de dépenses ont un impact défavorable sur au moins un axe environnemental sans avoir un impact favorable par ailleurs. Ce dernier périmètre recouvre principalement des dépenses fiscales.

Le document annexé au PLF pour 2021 analyse en outre, de façon complémentaire, les dépenses du plan de relance présenté par le gouvernement en septembre 2020, d'un montant total pluriannuel de 100 Md€.

La version 2021 du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État figurant en annexe au PLF 2022 se fonde pour l'essentiel sur les mêmes bases méthodologiques ; elle comporte toutefois quelques enrichissements. Ils sont présentés au paragraphe 24 : leurs impacts restent faibles.

1.4. La réception du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État par le Parlement et sa prise en compte dans le processus budgétaire annuel

L'appropriation de la démarche par le ministre du budget lui-même dès la mise au point de la méthode par l'IGF et le CGEDD a favorisé ensuite sa mise en œuvre par un groupe interministériel associant les directions du ministère des finances et le CGDD. En faisant du budget vert une annexe à la LFI, le Parlement a assuré la pérennisation de la démarche de budgétisation verte qui est reconduite chaque année tout en ajustant la méthode.

La mise en évidence de l'impact environnemental du budget a pour finalité la réduction de cet impact. La présentation au Parlement, au moment de l'examen de la Loi de finances, d'une évaluation ex ante des impacts environnementaux des affectations budgétaires vise en principe à les faire évoluer dans cette perspective.

Si le Parlement a bien pris connaissance du rapport, en a tenu compte et suit la progression d'une loi de finances à l'autre, le délai entre la date de remise au Parlement de cette annexe (le 8 octobre 2020 s'agissant du projet de loi de finances pour 2021 puis le 12 octobre 2021 s'agissant du projet de loi de finances pour 2022) et le moment où doit être finalisée, une dizaine de jours plus tard, la rédaction des rapports spéciaux, par construction antérieure à l'examen des unités de vote concernées par la commission des finances, conduit toutefois à ce que la prise en compte des travaux consacrés au « *budget vert* » demeure relativement limitée.

Les réactions et observations des députés qui ont pu être recueillies auprès du chef de service de la Commission de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale⁶, mettent en avant l'insuffisance pour les parlementaires de ce délai d'examen. Les réactions émanent tant de la Commission des finances que des rapporteurs de la mission Agriculture.

Les difficultés signalées sur le fond s'entrecroisent avec les observations relevées dans le cadre du présent rapport : maille de l'analyse à l'action masquant certains effets, contestation de l'exclusion de l'action économique et du volet cohésion du plan de relance, volonté de voir progresser la part favorable du budget, celui de l'Agriculture, notamment.

Pour ce qui est du Sénat⁷, le rapport sur l'impact environnemental du budget 2021 de l'État est mentionné dans le rapport général fait au nom de la commission des finances en novembre 2020, de manière générale et surtout pour en présenter les limites, mais pas spécifiquement le volet agricole.

Ce rapport sur l'impact environnemental est aussi cité dans le rapport pour avis de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat portant sur la mission « Écologie, développement et mobilité durables », avec la même tonalité mais sans cibler non plus l'agriculture.

Les autres travaux sénatoriaux sur le PLF 2021 mentionnent la dimension environnementale de la politique agricole au regard de sa prise en compte dans les aides budgétaires à la transition écologique, mais sans faire référence au budget « vert ».

Cette prise en compte par le Parlement est de nature à donner de la visibilité à la démarche. La volonté des parlementaires de voir se réduire la part des masses budgétaires cotées comme défavorables à l'environnement donne une assise aux services pour introduire des inflexions dans la préparation du budget, et, en amont, pour adapter la conception des actions bénéficiant d'un financement de l'État ou mis en place par l'État (fonds européens).

La démarche Budget vert présente aussi l'intérêt de rapprocher dépenses budgétaires et dépenses fiscales pour la première fois dans un même document et même sur un seul

⁶ Voir annexe sur la prise en compte du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État par l'Assemblée nationale

⁷ Voir annexe sur la prise en compte du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État dans les travaux du Sénat

graphique, faisant apparaître leurs masses respectives pour une mission donnée. Ce rapprochement a tout son intérêt en lui-même, et en particulier lorsque leurs impacts environnementaux sont opposés, comme c'est le cas dans l'appréciation de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » pour laquelle pèse négativement l'exonération fiscale du carburant agricole (voir ci-dessous). Cette mise en évidence peut inspirer la recherche d'une amélioration de l'impact de la mission.

2. L'ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU BUDGET DU MAA EN PLF 2021 : DE NOMBREUSES ACTIONS A IMPACT FAVORABLE ET UNE DISPOSITION FISCALE A FORT IMPACT DEFAVORABLE

2.1. Un rappel des grandes masses analysées du budget du MAA

Hors les programmes de l'enseignement agricole, technique et supérieur, le budget du MAA se décompose en cinq programmes, d'ampleur très variable :

- P 149 : Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture (pilotage DGPE) ;
- P 206 : Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation (pilotage DGAL) ;
- P 215 : Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture (programme support, avec un pilotage SG) ;
- P 775 : Développement et transfert en agriculture, alimenté par le CASDAR (pilotage DGPE) ;
- P 776 : Recherche appliquée et innovation en agriculture alimenté aussi par le CASDAR (pilotage DGER).

Les trois premiers sont regroupés au sein de la mission budgétaire « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ». Dans l'exercice de « budgétisation verte », les programmes 775 et 776 alimentée par le CASDAR sont analysés avec la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Pour chacun de ces programmes, les dépenses prises en compte pour l'examen de l'impact environnemental peuvent être de plusieurs natures :

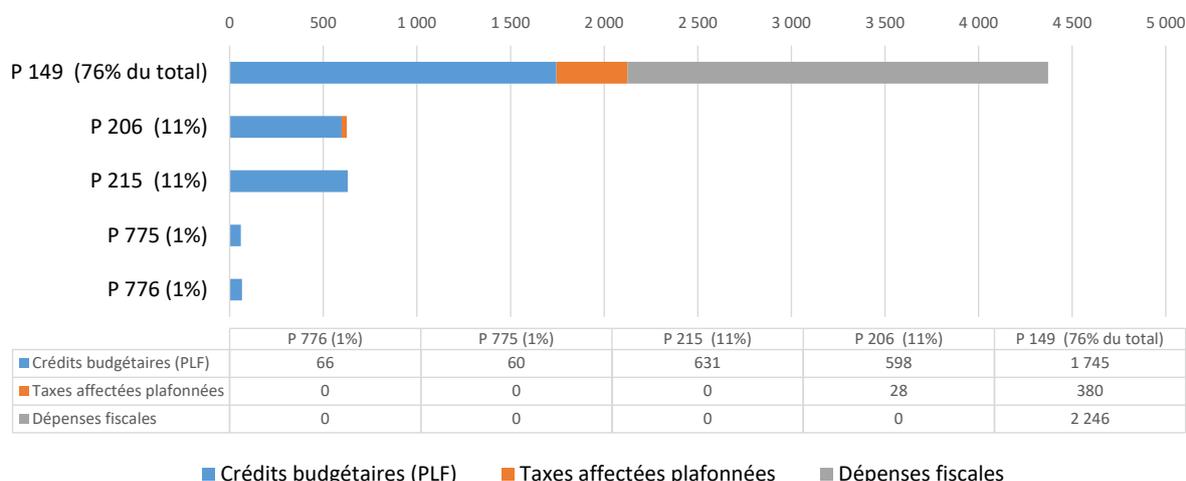
- des crédits budgétaires votés en loi de finances : 2,85 Md€ au total, pour tous les programmes ;
- des taxes affectées plafonnées : d'un montant à 0,41 Md€ (P 206 et 149) ;
- des dépenses fiscales : 2,25 Md€ qui ne concernent que le P 149.

Le rapprochement de ces trois catégories de dépenses n'apparaît pas en tant que tel dans la présentation de la Loi de finances elle-même. Cette mise en regard est un apport original de la « budgétisation verte ». Elle met l'accent, s'agissant du MAA, sur l'importance relative considérable des dépenses fiscales⁸ (38 % du total, soit plus de 2/3 du montant des dépenses

⁸ Source du graphique ci-après : mission, sur la base des documents budgétaires présentés en annexe au PLF 2021 (cf. détail en annexe)

budgétaires classiquement discutées en négociations budgétaire).

Grandes masses du budget du MAA, hors enseignement agricole (total de 5,7 Md€ - PLF 2021)



S'agissant de l'enseignement et de la recherche agricoles, l'appréciation de leur impact environnemental est la suivante :

- programme Enseignement technique agricole (P143 – 1477 M€) relevant de la mission interministérielle « Enseignement scolaire » : comme pour les autres programmes de l'enseignement scolaire, l'intégralité du programme est cotée « sans impact environnemental » ;
- programme Enseignement supérieur et recherche agricoles (P142) relevant de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » : les crédits de l'action 20 Recherche, développement et transfert de technologie sont considérés comme positifs pour l'environnement. Ce qui est cohérent avec la cotation similaire retenue pour le CASDAR et concerne un crédit de 39 M€ (soit 11% du total du programme, de 364 M€).

Dans la suite de ce rapport, cette action à impact favorable sur l'environnement du programme 142 ne sera plus prise en compte.

2.2. Les principales cotations retenues pour le secteur agricole

2.2.1. De nombreuses lignes de crédits présentent un impact considéré comme positif sur l'environnement

Il s'agit des mesures suivantes :

- les mesures agro-environnementales et climatiques dont objectif est d'améliorer les pratiques agricoles en faveur de l'environnement ;
- les mesures de soutien aux filières d'élevage herbager dans les zones à handicap naturel, qui contribuent indirectement à entretenir les écosystèmes prairiaux ;
- les mesures du Grand Plan d'Investissement en agriculture qui accompagnent l'agro-écologie, la réduction des intrants, l'indépendance, le bien-être animal, ainsi que la production d'énergie renouvelable et les économies d'énergie ;
- les soutiens à l'agriculture biologique et à la réduction de la consommation de produits

phytosanitaires ;

- les soutiens à la gestion forestière durable, favorable à la fois pour le climat, pour la régulation et la qualité de l'eau, la gestion des risques naturels et sur le plan de la biodiversité ;
- les soutiens à la gestion des risques pour la santé des végétaux et à la surveillance pour la santé des forêts, ainsi que les actions de surveillance de la santé animale ;
- 100 % des dépenses de l'État au bénéfice des opérateurs suivants, considérant que la totalité de leurs activités ont des conséquences environnementales favorables : l'Office national des forêts (ONF) ; le Centre national de la propriété forestière (CNPF) ; l'Agence pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique ; l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Sur plusieurs points et notamment s'agissant du CASDAR, il est indiqué que l'évaluation de l'impact environnemental devra être précisé ultérieurement.

Le détail des crédits correspondants (lignes budgétaires et montants), ainsi que les sources de ces données figurent en annexe au présent rapport et une synthèse en est présentée au paragraphe 23 ci-dessous.

2.2.2. L'élargissement du champ des crédits analysés à l'ensemble du budget de l'État met en évidence plus d'incidences positives du budget agricole que les recensements antérieurs des seules actions à finalité environnementale (limitées aux actions du budget Agriculture dédiées à la protection de la nature ou du climat)

La liste des dépenses du budget agricole considérées comme ayant un impact favorable sur l'environnement a augmenté au fil des années et des documents d'information annexés aux lois de finances. Certes, les champs de ces diverses analyses ont évolué dans le sens d'un élargissement, mais cette évolution illustre la part croissante des dépenses du MAA (y compris CASDAR) favorables à l'environnement.

Cette progression des crédits du MAA favorables à l'environnement qui ont été recensés dans les synthèses budgétaires successives, est illustrée dans le tableau ci-dessous.

Documents annexés au PLF 2019 (1) :	
- Jaune « Protection de la nature et de l'environnement », hors SCSP	268 M€
- Document de politique transversale « Climat »	365 M€
Rapport IGF / CGEDD de septembre 2019 :	1 030 M€
Annexe « impact environnemental » au PLF 2021 (2)	1 333 M€

(1) Source : Rapport IGF / CGEDD de septembre 2019 - SCSP : subventions pour charges de service public

(2) Crédits budgétaires (1303 M€) et taxes affectées (30 M€), hors dépenses fiscales favorables (290 M€ en plus)

Mais le rapport de 2020 sur l'impact environnemental du budget de l'État est le premier à identifier également des dépenses du MAA défavorables à l'environnement. Il s'agit des dépenses fiscales liées aux exonérations de taxes sur les carburants des exploitations agricoles et forestières.

2.2.3. L'analyse de l'action du MAA reste toutefois partielle car l'impact environnemental des crédits européens de la PAC n'est pas évalué

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État concerne les crédits mis en place directement au niveau national et non les crédits de la politique agricole commune (PAC) qui constituent un outil essentiel de la politique publique en faveur de l'agriculture.

Certes, les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne ont été pris globalement en considération, avec un impact estimé comme neutre. Mais le retour au titre de la PAC mérite une analyse particulière pour apprécier l'impact environnemental de l'action du MAA qui est désormais chargé de l'élaboration du Plan stratégique national et qui, pour une part importante, les met en œuvre. Cette évolution envisagée pour le PLF 2022 a été différée au PLF 2023 par le groupe interministériel Transition écologique – Finances qui y consacrera en 2022 une part de ses travaux afin de pouvoir la concrétiser.

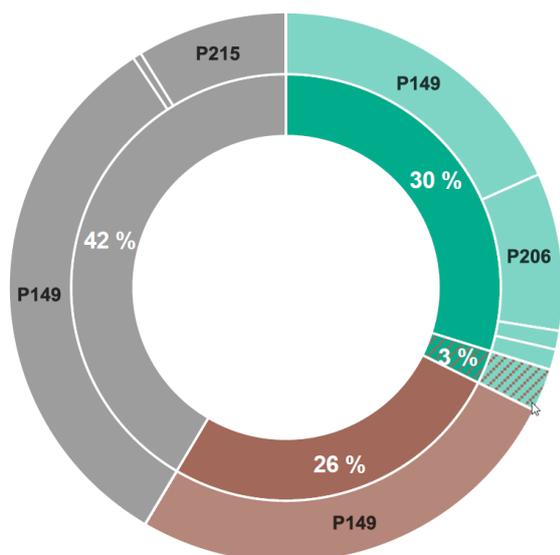
Il est en effet prévu que la troisième édition du Budget vert (à l'automne 2022, en accompagnement du PLF 2023) cote les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne. Cette évolution se fondera sur une comptabilisation par la Commission européenne des « dépenses vertes » sur la base de la ventilation adoptée début 2022⁹ des différents types de dépenses dans les catégories de la taxonomie du règlement européen UE 2020/852. Celle-ci devrait permettre de procéder à une analyse environnementale des crédits de la PAC.

2.3. L'évaluation environnementale du budget agricole en PLF 2021 présente des impacts positifs, mais aussi des impacts négatifs liés aux exonérations fiscales

2.3.1. Une approche de synthèse

De façon globale, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État estime que 59% des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales (AAFAR – programmes 149, 206 et 215) et du CASDAR (programmes 775 et 776), inscrits au PLF 2021, ont un impact favorable ou défavorable sur l'environnement. Le graphique de synthèse publié dans ce rapport est le suivant :

⁹ Acte délégué de la Commission européenne adopté le 2 février 2022 et soumis au parlement européen et au conseil pour objections éventuelles sous quatre mois



Crédits budgétaires et taxes affectées :

Favorables : 1,33 Md€

Mixtes : –

Défavorables : –

Sans impact : 1,93 Md€

Dépenses fiscales :

Favorables : 0,29 Md€

Mixtes : 0,14 Md€

Défavorables : 1,42 Md€

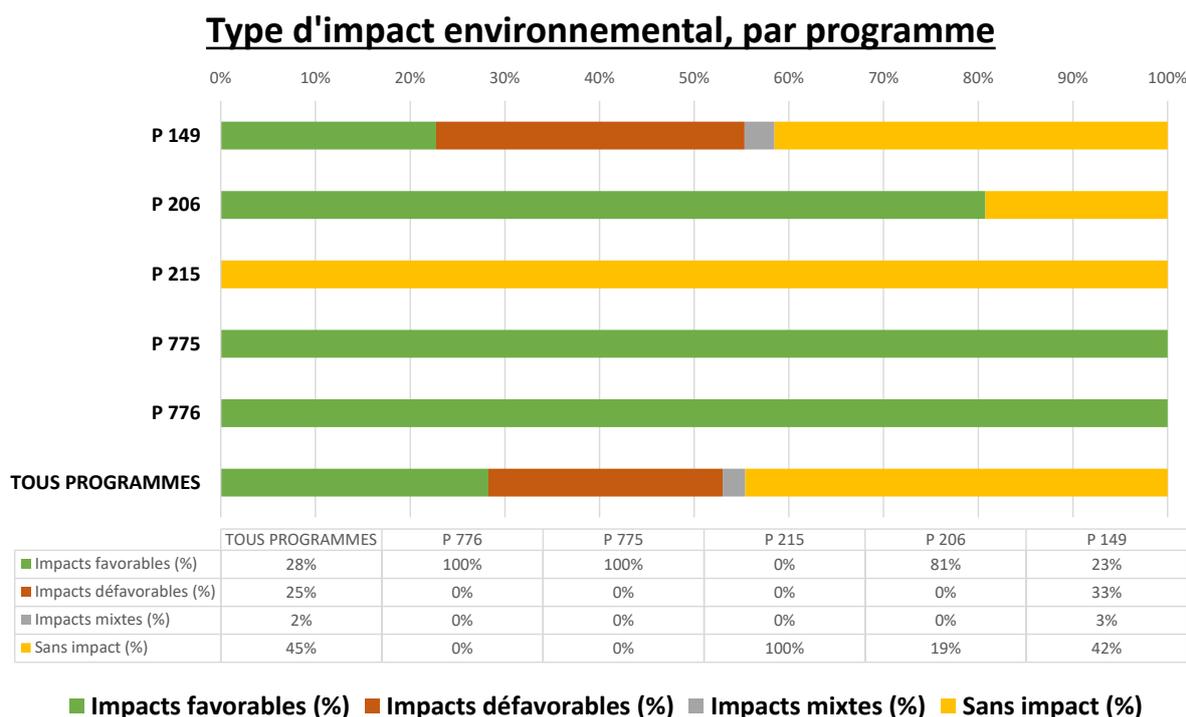
Sans impact : 0,39 Md€

L'impact sur l'environnement est favorable pour 30 % des crédits et dépenses, mixte pour 3 % et défavorable à hauteur de 26 %.

Cette lecture « en moyenne » de l'impact environnemental du budget du MAA masque toutefois une grande disparité des situations, selon les programmes :

- avec des impacts exclusivement favorables, pour les P775 et P776 (CASDAR) ;
- un impact majoritairement favorable pour le P206 (Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation) ;
- une absence d'impact (c'est-à-dire un impact neutre ou incertain) pour le programme support P215 (Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture) ;
- et des impacts variables (favorables, défavorables mixtes ou neutre) pour le programme budgétaire le plus volumineux du MAA, le P149 (Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture).

Cette analyse par programme est illustrée dans le graphique suivant¹⁰.



2.3.2. L'impact environnemental est favorable pour 30 % des moyens financiers du MAA

Les crédits budgétaires, taxes affectées et dépenses fiscales considérés comme ayant un impact favorable sur l'environnement (1,63 Md€ en PLF 2021) correspondent à 30 % des dépenses totales (plus de 40 % des seuls crédits budgétaires). Cette cotation correspond à leur capacité à préserver la biodiversité cultivée et à accompagner la transition écologique de l'agriculture, à travers des modes de production plus respectueux de l'environnement.

Pour le programme 149 (Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture), il s'agit des mesures en faveur de la gestion durable de la forêt (0,3 Md€) et de celles en faveur de la gestion équilibrée et durable des territoires (0,4 Md€, avec les dispositifs de soutien aux acteurs de la transition agricole, dont les mesures agro-environnementales et climatiques, et le soutien à l'agriculture biologique). Certaines dépenses fiscales sont également identifiées, dont l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur des terres agricoles (107 M€) et le crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles en production biologique (61 M€) qui incite à des actions et comportements favorables à l'environnement (¹¹).

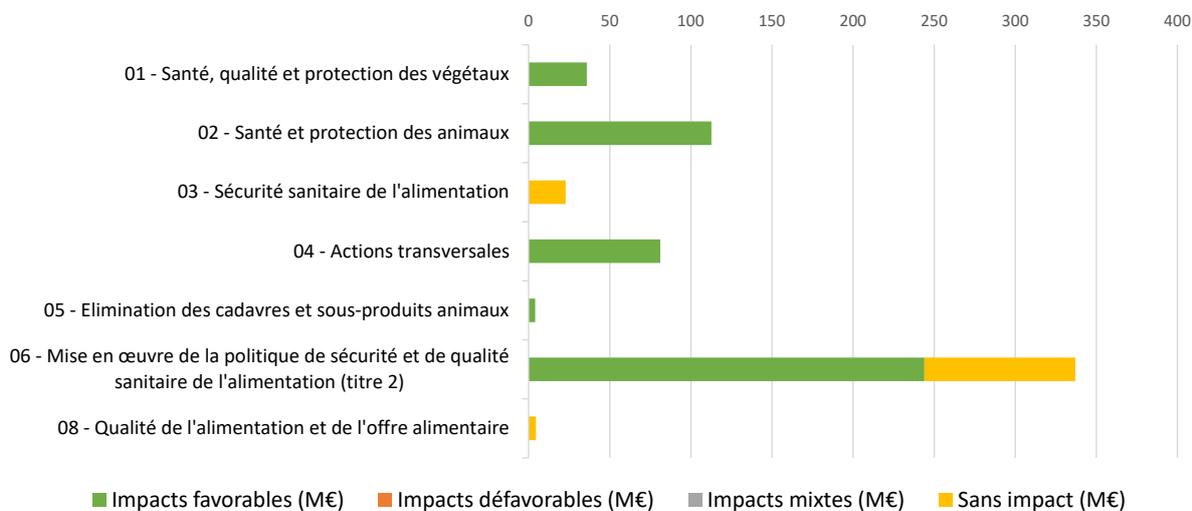
Et pour le programme 206 (Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation), les principales dépenses retenues comme favorables sont les actions de prévention des risques affectant la production végétale agricole et forestière, les actions de prévention des maladies animales et

¹⁰ Source : mission, sur la base du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et des documents budgétaires présentés en annexe au PLF 2021 (détail en annexe).

¹¹ Source du graphique : mission, sur la base du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et des documents budgétaires présentés en annexe au PLF 2021 (détail en annexe).

d'élimination des cadavres et sous-produits animaux¹².

Crédits budgétaires du P 206 : impacts des dépenses des différentes actions



Ont été classées également comme favorables à l'environnement les subventions pour charges de service public de l'ONF, du CNPF, de l'(ex)ONCFS, de l'ANSES et de l'IFREMER.

2.3.3. Mais les dépenses fiscales du MAA ont un impact très majoritairement défavorable, pour un montant représentant 26 % du total des moyens du ministère

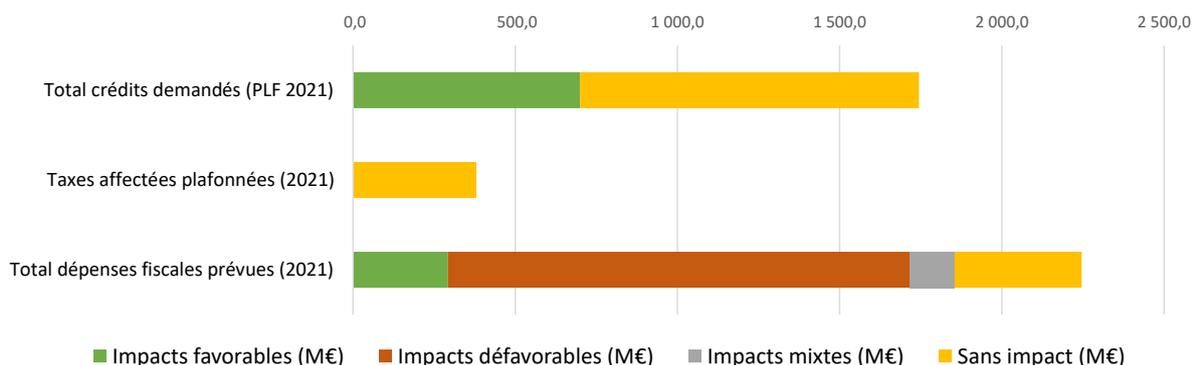
Les dépenses fiscales rattachées à la mission AAFAR sont pour la plus grande part cotées comme défavorables à l'environnement en raison de l'impact négatif sur le climat et la lutte contre la pollution du taux réduit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) utilisés par les exploitants agricoles (1,42 Md€ en PLF 2021).

Le graphique ci-dessous illustre la part considérable des dépenses fiscales rattachées au P149 dont l'impact est jugé négatif sur l'environnement, comparativement aux crédits budgétaire de ce même chapitre, et aux taxes affectées plafonnées (¹³).

¹² Source du graphique : mission, sur la base du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et des documents budgétaires présentés en annexe au PLF 2021 (détail en annexe).

¹³ Source du graphique : mission, sur la base du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et des documents budgétaires présentés en annexe au PLF 2021 (détail en annexe).

P 149 : un impact majoritairement négatif des dépenses fiscales



Un type de dépenses est considéré comme « mixte », c'est-à-dire ayant des impacts à la fois positifs et négatifs sur l'environnement. Il s'agit des livraisons de bois de chauffage (138 M€), classées comme favorable à l'environnement au titre de la lutte contre le changement climatique et pour l'adaptation à celui-ci, mais défavorables au regard de la lutte contre la pollution de l'air.

2.3.4. Cette partition entre impacts importants à la fois favorables et défavorables ne se retrouve dans aucun autre ministère avec une telle ampleur

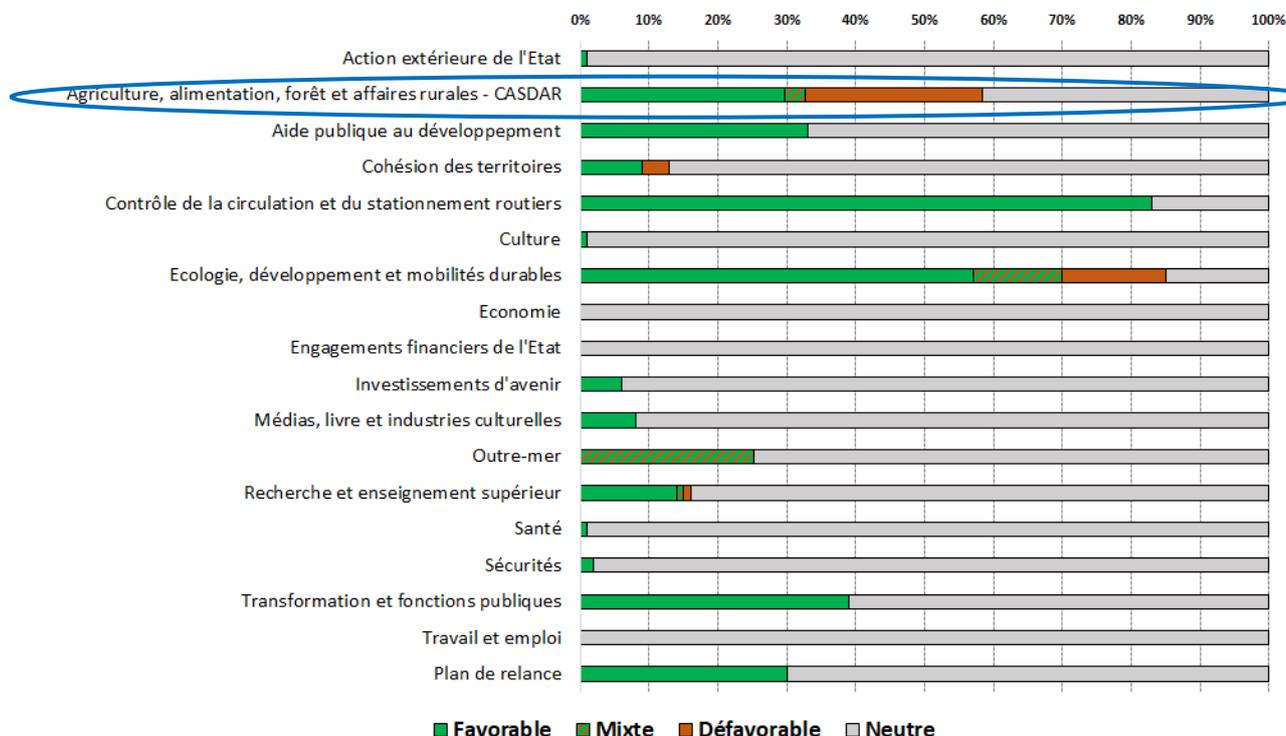
Comparée à celles des autres missions budgétaires, l'analyse environnementale des crédits de la mission « agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales » et du CASDAR se distingue par :

- un impact favorable sur l'environnement significatif pour une part importante de ses moyens (30% des crédits et dépenses fiscales) ;
- mais le MAA est aussi le ministère dont la part des moyens financiers présentant un impact défavorable sur l'environnement est la plus importante, à cause de ses dépenses fiscales. Le seul ministère qui affiche un même ordre de grandeur de dépenses classées défavorablement est, paradoxalement et pour des raisons analogues, le ministère de la transition écologique¹⁴. Le type de dépenses concernées dans l'un et l'autre cas est de nature énergétique et illustre la nécessité pour les deux ministères de donner une réalité budgétaire à la transition énergétique.

¹⁴ Il s'agit en particulier des dépenses fiscales liées aux détaxes sur les carburants (comme au MAA), des dispositifs en faveur des installations énérgo-intensives et des dépenses de solidarité pour les zones non interconnectées au réseau d'électricité métropolitaine.

Le tableau ci-dessous illustre la diversité des situations des différentes missions budgétaires. Il rappelle aussi la part relative importante des crédits dont l'impact est classé neutre, à hauteur de 91 % du total des dépenses¹⁵.

Impact sur l'environnement des crédits des différentes missions budgétaires



2.4. Au sein du plan de relance de 2020, le volet intitulé « transition agricole » présente un impact particulièrement favorable sur l'environnement

En complément de l'analyse des crédits inscrits au PLF 2021, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État comporte un chapitre sur le plan de relance, pris dans sa globalité, c'est à dire tel que présenté début septembre 2020 et d'un montant total pluriannuel de 100 Md€.

La cotation d'ensemble de ce plan fait apparaître 32 Md€ de dépenses (soit 32 %) ayant un impact favorable sur au moins un objectif environnemental : ces impacts sont exclusivement favorables pour 26,2 Md€ et mixtes pour 5,2 Md€.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation est directement concerné par l'axe « Transition agricole », d'un montant de 1,20 Md€. Sur ce montant, 0,95 Md€ ont été considérés comme favorables à l'environnement, soit un taux de 79 %, très supérieur à celui, moyen, du plan de relance (32 %). Ceci correspond à l'objectif d'un accompagnement par le plan de relance de l'agriculture pour en favoriser la transition vers des pratiques respectueuses de l'environnement :

¹⁵ Source du graphique : mission, sur la base du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.

- l'accélération de la transition agro-écologique (0,4 Md€ - 100 % de la mesure),
- la stratégie nationale sur le protéines végétales (0,1 Md€ - 100 % de la mesure),
- pour les filières animales, la modernisation, la sécurité sanitaire et le bien-être animal (< 0,1 Md€ - pour une mesure totale de 0,250 Md€),
- le renouvellement et le développement des agroéquipements (0,25 Md€ - 100 % de la mesure),
- l'aide à la forêt pour son adaptation au changement climatique (0,2 Md€ - 100 % de la mesure).

Cette appréciation positive des crédits supplémentaires mis en place par l'État au bénéfice de l'agriculture amplifie la cotation positive du budget agriculture, hormis les dépenses fiscales.

3. L'ACTUALISATION DES DONNEES DU MAA POUR LE PLF 2022 NE MODIFIE PAS SIGNIFICATIVEMENT LA SITUATION DU PLF 2021

La version 2021 du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat (en annexe au PLF 2022) reste globalement sur les mêmes bases méthodologiques, mais elle comporte quelques enrichissements, dont les principaux sont les suivants :

- une distinction clarifiée entre les dépenses cotées « neutres » (dont l'impact est considéré comme tel) et les dépenses « non cotées » (pour lesquelles l'état actuel des connaissances ou le manque de données disponibles ne permet pas d'évaluer avec certitude l'impact environnemental) ;
- l'ajout d'un volet « performance », au sens de la LOLF, apporte une dimension supplémentaire au budget vert. En effet, au-delà de la cotation environnementale des dépenses, divers indicateurs repris des projets annuels de performance (PAP) 2022, permettent de qualifier leur efficacité environnementale et de ne pas se contenter des volumes de crédits. 6% des indicateurs des PAP 2022 sont cités, et 13 d'entre eux (dont deux pour le MAA) font l'objet d'une présentation plus détaillée¹⁶ ;
- divers ajustements de cotation, mission par mission.

Pour le MAA, les ajustements opérés dans le document associé au PLF 2022 sont les suivants :

> L'ajustement de la cotation d'une sous-action du programme 206 :

Les impacts sur les axes « Eau » et « Déchets » de l'action 206-08 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation (mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »), antérieurement cotés neutres, sont cotés favorablement, en fonction de la destination des dépenses (soutien aux circuits courts et aux produits locaux dans les cantines).

¹⁶ Pour le MAA, part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.), maîtrise de l'utilisation des pesticides (Rapport sur « l'impact environnemental du budget » PLF 2022).

> Les chiffres de synthèse sont très proches, comme indiqués dans le tableau ci-dessous.

	PLF 2021	PLF 2022
Moyens (mission AAFAR et CASDAR)		
- Crédits budgétaires	2,85 Md€	2,89 Md€
- Taxes affectées plafonnées	0,41 Md€	0,41 Md€
- Dépenses fiscales	2,25 Md€	2,48 Md€
Part des dépenses favorables	30 %	31 %
Part des dépenses mixtes	3 %	2 %
Part des dépenses défavorables	26 %	26 %
Part des dépenses sans impact ou non cotées	42 %	42 %

> Des indicateurs de performance de la mission AAFAR sont présentés dans le rapport. La liste retenue comporte huit indicateurs figurant en annexe ; une présentation détaillée et graphique de deux d'entre eux est faite : la part des surfaces cultivées en agriculture biologique (au titre du P149) et la maîtrise de l'utilisation des pesticides (pour le P206).

Ces différences entre les documents associés aux PLF 2021 et 2022, s'agissant du MAA, sont détaillées en annexe du présent rapport.

4. ESTIMATION DES INCIDENCES DU BUDGET DE L'ÉTAT SUR L'ARTIFICIALISATION DE L'ESPACE

4.1. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État donne une appréciation de synthèse des dépenses défavorables à la biodiversité et à la protection des espaces naturels, sans distinction entre les deux

Les dépenses défavorables à la biodiversité et à la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles sont recensées à hauteur de près de cinq milliards d'euros. Le choix qui a été fait d'apprécier l'impact des dépenses sur les six axes environnementaux correspondant à ceux de la taxonomie du règlement européen UE 2020/852 conduit à confondre les effets sur la biodiversité avec ceux sur l'artificialisation des espaces. Ce choix peut se justifier en fonction du constat fait dans le cadre de l'exercice de budgétisation verte que l'impact négatif sur ce compartiment environnemental est dans les faits pour la plus grande part lié à l'artificialisation attachée aux opérations financées par les dépenses en faveur des infrastructures de transport, en particulier les concours ferroviaires à hauteur de 2,5 Md€, et par les dépenses fiscales en faveur du logement neuf pour un montant estimé à 0,8 Md€¹⁷. Compte tenu de l'impact majeur

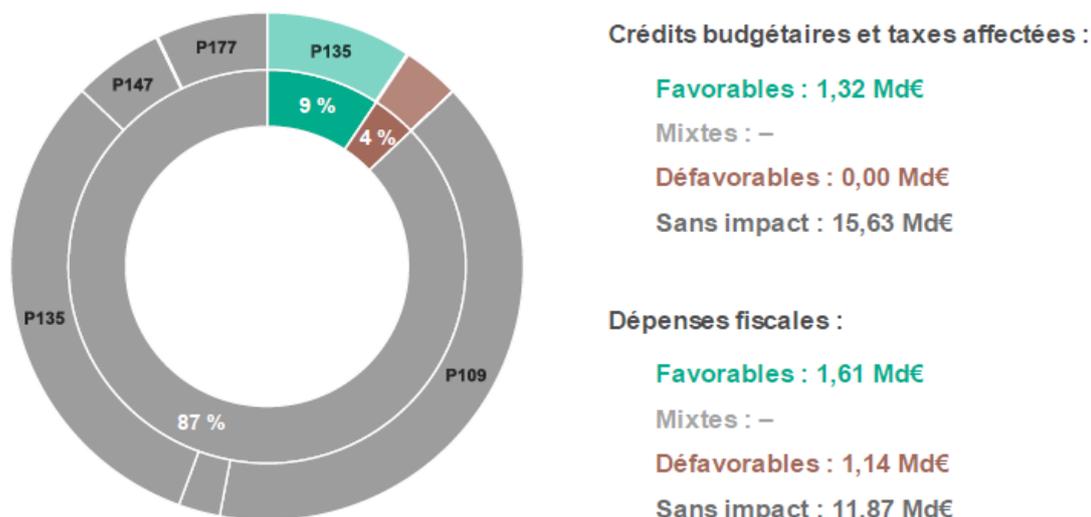
¹⁷ Ces deux secteurs majeurs relevés par le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État sont abordés dans le présent rapport aux points 42 et 43, une question étant en outre soulevée au point 44 quant aux opérations de protection contre les risques.

de ces deux secteurs, ils ont été analysés en priorité, l'artificialisation induite par les autres dépenses étant plus difficile à distinguer des atteintes à la biodiversité. La confusion entre biodiversité et consommation de l'espace ne permet toutefois pas de donner toute leur importance aux autres pressions sur la biodiversité, ni de donner toute sa lisibilité à l'enjeu de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers qui fait l'objet d'objectifs législatifs de maîtrise de l'artificialisation.

4.2. La mission « Cohésion des territoires » comporte des dépenses considérées comme favorables et des dépenses défavorables

Certaines des actions des établissements publics fonciers qui relèvent de cette mission, telles que, sans doute, la réaffectation de friches à de nouveaux usages, sont considérées comme contribuant à la lutte contre l'artificialisation des sols.

Répartition des dépenses de la mission Cohésion des territoires



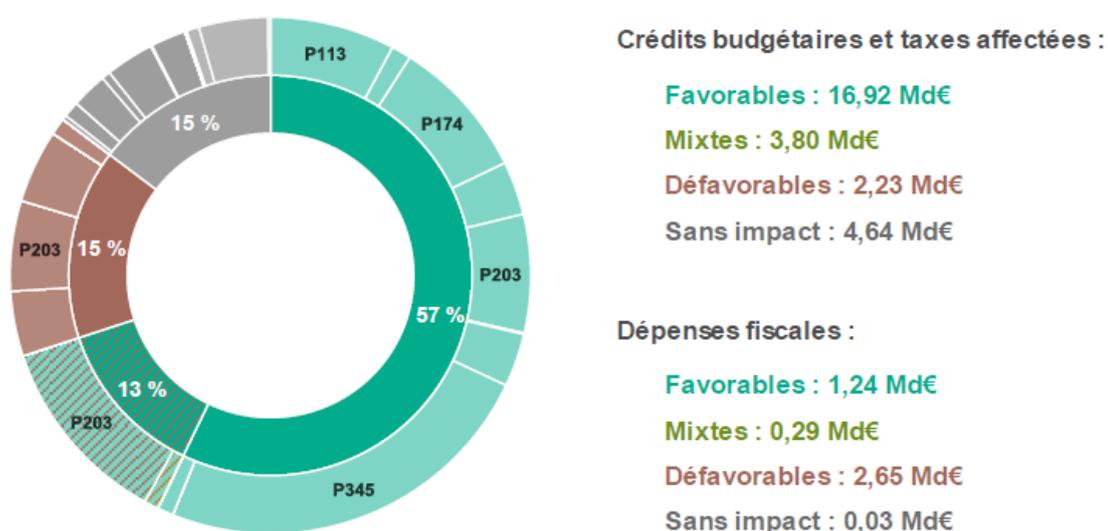
En revanche, les opérations de construction neuve sont cotées défavorablement pour un montant proche de 1,1 Md€. Toutefois, une part seulement des aides à l'accès à la propriété et des réductions d'impôts, déductions sur les revenus ou crédits d'impôts liés aux différents dispositifs est décomptée comme défavorable : l'estimation de la part artificialisante diffère pour chacun des dispositifs ; elle est par exemple définie à hauteur de 35% pour les prêts à taux zéro pour l'accès à la propriété, sur la base de travaux du Commissariat général au développement durable (CGDD) et de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), le solde étant considéré comme neutre ; la part artificialisante estimée n'est pas indiquée pour la dizaine d'autres actions relevant du programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat. Dans la mesure où les soutiens apportés à des opérations « artificialisantes » sont incitatifs et déterminent leur réalisation, la question peut se poser du bien-fondé de n'en prendre en compte qu'une quote-part.

Celle-ci correspondrait, en fonction des informations recueillies auprès de la mission interministérielle qui réalise la cotation, à la part des opérations entraînant une artificialisation, à l'exclusion des opérations réalisées dans la tache urbaine existante. Une évolution de l'estimation de ces parts artificialisantes est susceptible d'intervenir lors des prochains « budgets verts ».

Le détail des classifications environnementales de la mission Cohésion des territoires est présenté en annexe.

4.3. La mission « Écologie, développement et mobilité durables » comporte les dépenses les plus défavorables

Répartition des dépenses de la mission Écologie développement et mobilité durables



Parmi les 9 Md€ de dépenses mixtes ou défavorables à l'environnement que comporte la mission Écologie, développement et mobilité durables, la part la plus importante est constituée de dépenses en faveur de nouvelles infrastructures de transport (3,8 Md€), essentiellement ferroviaires, dont la réalisation a un impact de consommation d'espaces. Peuvent notamment être distingués les concours ferroviaires (2,5 Md€), les taxes affectées à la société du Grand Paris (0,8 Md€) et la part des dépenses relatives aux nouveaux projets ferroviaires et fluviaux abondant le budget de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (0,5 Md€).

La question peut se poser, comme cela a déjà été le cas vis-à-vis d'infrastructures contribuant à l'émission de gaz à effet de serre, de renoncer à un soutien de l'État aux infrastructures contribuant à l'artificialisation.

4.4. Certaines actions de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » considérées comme neutres sont susceptible d'avoir un impact défavorable

Le détail des classifications environnementales de la mission Écologie, développement et mobilité durables est présenté en annexe.

Les programmes 203 Infrastructures de transport et 181 Prévention des risques financent des actions relatives d'une part aux voies navigables, aux ports et aux transports aériens, voire aux transports combinés et collectifs, d'autre part à des aménagements de prévention des risques, dont l'incidence sur l'artificialisation de l'espace serait à analyser en deçà de la maille de l'action, pour conforter la cotation neutre qui leur est affectée.

4.5. Les moyens humains consacrés au logement neuf et à la création d'infrastructures n'apparaissent pas dans la cotation des dépenses budgétaires

Si les dépenses de personnel œuvrant pour les politiques du programme Paysages, eau et biodiversité et du programme Prévention des risques, ainsi que du programme Expertise, information géographique et météorologique de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » sont identifiées comme favorables, et celles œuvrant pour le programme Énergie, climat et après-mines comme neutres vis-à-vis de la Biodiversité et de la protection des espaces naturels agricoles et sylvicoles, la cotation des dépenses de personnel liées aux infrastructures n'apparaît pas dans le détail des classifications environnementales. Les dépenses de personnel de la mission Cohésion des territoires, dont celles consacrées au logement neuf ne sont pas non plus identifiées.

Or, les dépenses de personnel correspondant aux actions contribuant à l'artificialisation n'ont pas vocation à être considérées comme neutres à l'instar d'autres pans du budget, mais comme défavorables.

5. DES AMELIORATIONS A INTRODUIRE DANS LA PERSPECTIVE DES EXERCICES BUDGETAIRES DE L'ÉTAT A VENIR

Comme cela a été décrit ci-dessus (§ 13), le « rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », présente une analyse exhaustive et consolidée des moyens de l'État présentant un impact favorable ou défavorable sur l'environnement. C'est un travail à la fois ambitieux et très complet qui a été réalisé et il faut souligner son apport et sa richesse en comparaison avec les exercices antérieurs.

La méthode retenue est cohérente avec les approches similaires développées par d'autres pays et traite avec une méthode qui se veut homogène un ensemble de politiques publiques variées, tant pour l'investissement que pour le fonctionnement, ce second aspect ayant jusqu'ici été peu exploré. Elle est forcément simplificatrice à ce stade, mais a vocation à s'enrichir et à s'affiner progressivement.

C'est dans cette perspective d'ajustement de la démarche méthodologique retenue que se placent d'abord les observations et suggestions formulées ci-dessous. Sur la base de l'appréciation que fait le Budget vert de certaines actions, des recommandations peuvent en outre orienter vers une réflexion visant à en améliorer l'impact environnemental.

5.1. Des recommandations intéressant le volet agricole du budget de l'État

5.1.1. Faire de la budgétisation verte un exercice transversal à toutes les directions du ministère

L'association des directions générales du ministère de l'agriculture ne semble pas avoir été à la hauteur de ce que prévoyait les recommandations de la mission des inspections générales IGF et CGEDD en 2019.

Au ministère de l'agriculture, c'est le SAFSL qui est l'intermédiaire entre les directions d'administration (DAC) du ministère et la direction du budget du ministère chargé des finances, notamment en phase de validation de modifications éventuelles des cotations environnementales des crédits. C'est à l'occasion des conférences de performance (annexe 2-budget vert de la circulaire de la conférence de performance PLF 2021) que le SAFSL a procédé à la transmission aux services des observations de la direction du Budget. Des échanges se sont ensuite tenus autour de l'exercice de cotation. Les directions d'administration centrale paraissent cependant peu informées de la démarche de cotation des crédits budgétaires et des dépenses fiscales dont il importe que se saisisse chaque responsable de BOP.

La cotation environnementale ne constitue pas une préoccupation pour la préparation du budget de la mission AAFAR : elle revient à un « verdissement de constatation », plus que de programmation ou d'arbitrage.

C'est plutôt au moment de la conception des actions que les services se posent la question de leur impact environnemental, qui est de mieux en mieux intégrée. Cela se fait par anticipation à la démarche d'appréciation de l'impact du budget, et constitue une évolution concomitante vers la prise en compte de l'environnement dans la conduite de l'action du MAA.

La DGPE est en outre associée à l'identification des obligations assimilables du Trésor (OAT) vertes, qui la conduit chaque année à formuler des propositions de dépenses éligibles aux OAT figurant dans l'une des autres annexes au PLF ; cet exercice OAT vertes contribue également à sensibiliser les services aux impacts environnementaux des actions conduites.

Au vu de ce constat, il convient de mobiliser toutes les directions d'administration centrale (au-delà du Service des affaires financières et de la logistique) sur l'exercice de budgétisation verte et sur ses impacts qui seront croissants. Il appartient en effet aux directions concernées du ministère de donner un avis sur la cotation des actions qu'ils gèrent figurant dans le volet Agriculture du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État et de le communiquer au Service des Affaires financières qui à cette fin se doit de les sensibiliser à l'établissement de ce rapport et de les solliciter pour apporter des réponses aux questions soulevées par le groupe interministériel Finances – Transition écologique chargé de l'établir ou pour formuler des propositions à son intention. Une nouvelle phase de sensibilisation est prévue par le SAFSL à destination des DAC lors des prochaines conférences de performance et cette préoccupation y sera intégrée.

5.1.2. Faire évoluer les soutiens aux exploitations à impact aujourd'hui défavorable vers des incitations à la transition

L'appréciation négative de l'impact environnemental du budget du MAA porte sur la détaxation des carburants, pour un montant très élevé, équivalent à celui de l'ensemble des crédits budgétaires de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.

La question d'un soutien à apporter aux exploitations, équivalent en montant à cet avantage fiscal, mais constituant une incitation à la transition énergétique, sous forme de dépense fiscale ou budgétaire, voire de taxe affectée, se pose¹⁸. Une telle transition suppose de l'inscrire dans un projet d'ensemble d'évolution de la motorisation et de production de carburants verts, et d'inclure, selon les types d'exploitations, d'autres formes de décarbonation ou de réduction des gaz à effet de serre, ou la réduction de l'usage de substances chimiques. Ces transitions impliquant les différentes filières concernées, notamment celles du machinisme agricole ou de l'énergie auraient vocation à s'insérer dans la stratégie nationale d'accélération des industries biosourcées « Produits biosourcés, biotechnologies et carburants durables » lancée le 10 décembre 2021 par les ministres chargés de l'écologie et de l'industrie.

5.1.3. Approfondir la cotation des actions considérées à ce stade comme neutres

La cotation des actions de la mission Agriculture, alimentation, Forêt et Affaires rurales est, pour le PLF 2021, cohérente avec les lignes générales de cotation énoncées. Il s'agit d'une première démarche de cotation qui qualifie de positives les dépenses à impact positif sur au moins un champ de l'environnement, de négatives celles dont l'impact peut clairement être qualifié de négatif et de neutres celles appréhendées comme étant sans impact, ou dont l'impact ne peut être apprécié à ce stade ou reste incertain. Cette cotation « neutre » composite a d'ores et déjà été affinée lors de l'exercice conduit en 2021 sur le PLF 2022 en distinguant les montants budgétaires affectés à des actions sans impact sur l'environnement et ceux correspondant à des actions dont l'effet sur l'environnement reste à approfondir. C'est sur ce type de dépenses qu'il convient d'appeler l'attention des services concernés du ministère afin qu'ils engagent une réflexion visant à rendre lisible l'effet des actions, ainsi que le cas échéant à faire évoluer leur définition ou leur mise en œuvre pour éviter ou réduire les impacts négatifs.

5.1.4. Étendre aux crédits européens de la PAC mis en place dans le cadre du PSN une cotation similaire

La cotation des crédits européens affectés au projet stratégique national de mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune a fait l'objet d'un début de réflexion dès 2021 (inscription au programme de travail méthodologique du groupe interministériel) ; elle est maintenant prévue en 2022 pour l'évaluation de l'impact environnemental du PLF 2023. Elle s'appuiera sur l'établissement par la Commission européenne d'une comptabilisation des « dépenses vertes » en fonction de la « taxonomie verte » européenne, Cette démarche générale ne sera toutefois pas spécifique à la PAC.

¹⁸ Les travaux engagés par le CGAAER sur la décarbonation de l'agriculture conduisent à la même analyse et l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture qui en est consciente s'est exprimée dans le même sens (Agrapresse daté du 11 avril 2022).

Par ailleurs, les travaux engagés par le groupe de travail « Economie » de l'Observatoire français pour la biodiversité (OFB), qui ont pour objet de catégoriser les pressions qui s'exercent sur la biodiversité et qui viseront notamment la PAC, méritent d'être suivis avec attention, en y sensibilisant les représentants du ministère de l'agriculture dans les instances de l'OFB.

Un travail approfondi a été réalisé par la DGPE pour présenter et analyser les actions du projet stratégique national de mise en œuvre de la PAC, afin d'argumenter leur pertinence au regard du cadre d'exigence des directives et règlements européens ; il pourra servir de base de réflexion.

L'extension aux crédits européens de la PAC de la démarche générale d'évaluation des impacts environnementaux du budget de l'État mériterait d'être conduite selon la même méthodologie au sein du MAA ; l'appréciation globale de la politique agricole qu'elle donnerait au ministère serait ainsi plus complète et pertinente et lui permettrait de dialoguer avec la mission interministérielle et le Parlement, voire avec la Commission européenne en anticipation plutôt qu'en réaction.

5.1.5. Communiquer sur les interventions budgétaires du MAA dont la cotation environnementale est positive

- Valoriser l'appréciation très favorable de l'impact sur l'environnement du volet Transition agricole du Plan de relance : un impact favorable pour 79% des crédits correspondants, contre 32% en moyenne de l'ensemble des crédits du plan de relance ; cette appréciation est directement en lien avec le parti pris à l'origine de consacrer les crédits du plan de relance à favoriser la transition de l'agriculture vers des systèmes et pratiques plus écologiques et plus autonomes.
- Valoriser l'appréciation favorable du programme 206 Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation, qui est à ce stade affiché comme ayant un impact positif pour 80% du programme ;
- Valoriser les travaux du MAA qui visent à faire évoluer ses actions pour améliorer leur impact environnemental.

5.2. Une recommandation sur l'impact du budget de l'État sur l'artificialisation des sols

L'appréciation de l'impact du budget 2021 de l'État sur l'artificialisation des sols et son effet la biodiversité dont les traits marquants sont décrits ci-dessus peuvent inspirer pour les budgets à venir :

- dans un premier temps un certain nombre d'évolutions de méthode de nature à en rendre compte plus précisément

Les dispositions suivantes pourraient être soumises à la réflexion du groupe de travail interministériel chargé de la cotation des actions de l'État

- distinguer l'artificialisation des sols des autres impacts négatifs sur la biodiversité
- considérer comme défavorable la totalité des interventions entraînant l'artificialisation dans la mesure où leur incitativité est le facteur déclenchant des opérations
- analyser les masses budgétaires des programmes Infrastructures de transport et Prévention des risques en deçà de la maille de l'action pour identifier plus finement les impacts défavorables à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
- homogénéiser l'appréciation des dépenses de personnel pour mettre en évidence

l'ensemble des ressources susceptibles d'incidences négatives sur la préservation de l'espace et la biodiversité

- dans un second temps des inflexions des orientations budgétaires et fiscales pour réduire cet impact afin d'aller dans le sens de l'objectif de « zéro artificialisation nette ».

L'évaluation *ex ante* de l'impact sur l'environnement présentée en accompagnement du projet de Loi de finances a vocation à alimenter le débat parlementaire pour faire évoluer le budget de l'État vers une réduction de son impact sur l'environnement et pour en faire un levier contribuant à la réalisation des engagements environnementaux de la France. La réalisation de l'objectif de « zéro artificialisation nette » inscrit dans la loi Climat et résilience du 24 août 2021 implique que les leviers réglementaires et les orientations budgétaires aillent dans le même sens, ce qui suppose l'exclusion d'interventions de l'État en faveur d'opérations qualifiées d'artificialisantes, au bénéfice d'interventions alternatives susceptibles de répondre aux mêmes finalités : revitalisation des centres villes plutôt qu'implantation de logements sur les franges agricoles périurbaines par exemple ou suppression du soutien de l'État aux infrastructures induisant une artificialisation. Il appartient aux ministères concernés de conduire une réflexion et de formuler des propositions en ce sens.

Cette réflexion se situe dans le prolongement de la préconisation de la mission CGEDD – IGF portant sur la méthode de budgétisation verte qui suggérait que toute mesure nouvelle significative, avant son adoption et son introduction dans le budget de l'État, fasse l'objet d'une estimation systématique d'une part de son impact climatique, d'autre part de son impact en termes d'artificialisation de surfaces de sols. Elle privilégiait ainsi ces deux impacts environnementaux, deux impacts qui sont en outre liés entre eux. Aussi parmi les conventions méthodologiques adoptées pour le PLF 2021 et reconduites pour le PLF 2022 figurent les cotations défavorables des dépenses finançant le logement neuf, vis-à-vis de l'artificialisation des sols, mais aussi vis-à-vis du climat, du fait de la libération de carbone stocké dans les terres liées à l'artificialisation.

Cette préconisation intéressant les mesures nouvelles devrait, dans l'esprit initial de la LOLF qui exigeait une justification au premier euro de toutes les actions, porter sur toutes les actions du budget. Une telle analyse serait porteuse d'une inflexion substantielle du budget de l'État en faveur de la prévention de l'artificialisation de l'espace.

5.3. Une recommandation d'enrichissement de la méthode d'analyse de l'impact environnemental du budget de l'État

- **par la précision dans le rapport des difficultés et limites méthodologiques, et les options retenues à ce titre.**

Cet éclaircissement méthodologique contribuera à la bonne compréhension des analyses et évitera les interrogations ou critiques de la démarche. Il permettra donc une meilleure prise en compte des conclusions du rapport.

- **par la caractérisation du terme de comparaison ou scénario de référence...**

La nécessité d'un scénario de référence pour déterminer si la mesure augmente ou diminue la pression environnementale est soulignée par le rapport IGF - CGEDD qui indique : « En règle générale, le scénario de référence retenu est l'absence de dépenses ». L'application, réalisée dans le cadre de la mise au point de la méthode dans ce même rapport à titre

d'illustration, à quatre missions LOLF identifiés en fonction d'un impact prévisible significatif¹⁹, n'explique toutefois pas le scénario de référence ; elle introduit seulement une gradation des impacts des différentes actions.

- **... et l'appréciation de l'impact environnemental et non de l'opportunité de l'action**

Pour ce qui est des dépenses du ministère des armées, en fonction, semble-t-il, de la nécessité incontournable de ce type de dépenses qui fait que le scénario de l'absence de dépenses n'est pas envisageable, elles sont considérées comme neutres lorsqu'il n'existe pas de technologie plus favorable permettant de réduire l'impact environnemental avéré. Or, un raisonnement similaire pourrait être appliqué à d'autres types de dépenses tels que la santé ou l'alimentation, voire le logement, ce qui reviendrait à privilégier l'appréciation de l'opportunité de l'action plutôt que celle de son impact environnemental et constituerait un biais dont l'évaluation environnementale doit se garder.

- **par la qualification et la quantification des impacts pour caractériser l'efficacité et l'efficience des actions, au-delà des seuls montants consacrés aux actions**

L'impact d'une dépense est jugé positif ou négatif, et cette approche semble limitée en l'absence d'une appréciation de l'ampleur de ce caractère positif ou négatif qui donnerait une appréciation de l'« efficacité environnementale » de la mesure.

Dans le rapport de méthode de 2019, cinq niveaux sont distingués de -1 à +3, (3 = direct ; 2 = indirect ; 1 = controversé selon qu'est considéré l'effet de court ou de long terme) identifiés à l'origine en fonction du constat énoncé qu'« *il existe une gradation dans les effets favorables* ». Or la gradation ainsi établie est discutable, l'effet favorable indirect d'une action pouvant s'avérer plus favorable que l'effet favorable de certaines actions à finalité environnementale directe.

Les auteurs du document réalisée en 2020 pour le PLF 2021 insistent sur le fait que la catégorisation des niveaux favorables ne correspond qu'à l'identification du type d'effet appréhendé sans gradation (caractère direct ou indirect, ou variable selon l'échéance considérée) ; et d'ailleurs, dans le document de synthèse, les couleurs utilisées pour caractériser les impacts plus ou moins favorables ne font pas référence à ces « notes » de -1 à 3. L'absence de hiérarchisation dans cette typologie justifierait dès lors de modifier la désignation en 1, 2 et 3 pour lui donner toute sa lisibilité (Direct, Indirect, Variable).

De façon complémentaire, la quantification des effets favorables, neutres ou défavorables d'une action n'est à ce stade illustrée qu'en fonction des montants financiers alloués aux mesures, ce qui revient à mettre en rapport des montants sans différenciation de l'ampleur de leur effet positif ou négatif. L'exercice réalisé ne donne donc pas d'appréciation du volume des montants à mobiliser pour obtenir un résultat significatif, ce qui permettrait de caractériser l'« efficacité environnementale » des montants alloués.

¹⁹ La mission IGF – CGEDD a considéré que les dépenses présentant un impact sur l'environnement provenaient majoritairement de certaines parties identifiées du budget de l'État correspondant à quatre missions LOLF, opérateurs compris : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Écologie, développement et mobilité durables, Cohésion des territoires, et Recherche.

- **par l'application homogène de la méthode**

Les règles de cotation s'appliquent en général à l'échelle de l'action ou de la sous-action, et avec des règles autant que possible homogènes. Il existe des exceptions pour traiter diverses situations particulières, mais elles ne font pas l'objet d'une description ou d'un cadrage préalable, ni d'une appréciation de leurs conséquences.

Il en est ainsi de la neutralité de l'impact environnemental des dépenses de personnel. Elle s'applique à l'ensemble des missions des différents ministères, sauf aux dépenses de titre 2 du ministère de la transition écologique cotées pour la plus grande part comme favorables²⁰. Sur le fond, lorsqu'une politique publique a un impact très majoritairement favorable ou défavorable à l'environnement, il est cohérent d'adopter la même cotation pour les dépenses de rémunération des personnels chargés de mettre en œuvre cette politique, dès lors qu'ils peuvent être identifiés, et d'étendre cette disposition à d'autres domaines. De même lorsque l'impact est majoritairement défavorable (transport, logement), il serait cohérent d'adopter une cotation défavorable plutôt que neutre aux crédits de titre 2 de la mission budgétaire.

La maille de l'analyse de l'impact d'une mesure est celle de « l'action », au sein d'un programme budgétaire. Mais, sans que cela ait été constaté pour le MAA, c'est parfois une étude plus fine qui a été réalisée. Les cas de ce type seront à préciser, ainsi que les actions dont une appréhension au niveau de la sous-action serait souhaitable.

- **par la distinction entre champ budgétaire et politique publique**

L'exercice réalisé dans le cadre de la présentation du PLF porte sur l'impact environnemental des dépenses de l'État. Il importe de bien distinguer ce champ budgétaire de celui des politiques publiques mises en œuvre par l'État, qui vont au-delà du seul budget de l'État, comme l'illustrent deux exemples concernant le ministère de l'agriculture :

- a. la mise en œuvre de la politique agricole fait appel, outre le levier réglementaire, à d'autres leviers que le seul budget de l'État et mobilise pour l'essentiel des crédits européens. Il s'agit d'une politique publique largement portée par le MAA, mais non comptabilisée dans le PLF dès lors que ce ne sont pas des crédits nationaux qui sont mobilisés ;
- b. pour un établissement public comme l'Office national des forêts (ONF), seule la subvention de l'État pour charge de services public (SCSP) est comptabilisée, à l'exclusion de toutes les ressources propres de l'Office qui alimentent son action.

Les observations et suggestions formulées ci-dessus peuvent ainsi être formalisées en

- cinq recommandations intéressant le ministère de l'agriculture
- une recommandation portant sur la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
- une recommandation générale intéressant la méthode d'évaluation environnementale du budget de l'État

²⁰ Pour le programme 206 « Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation », une partie des dépenses de personnel a toutefois été considérée comme favorable à l'environnement.

R1. Faire de la budgétisation verte un exercice transversal à toutes les directions du ministère de l'agriculture et de l'alimentation

R2. Approfondir la cotation des actions considérées à ce stade comme neutres

R3. Faire évoluer les soutiens aux exploitations, à impact aujourd'hui défavorables, vers des incitations à la transition

R4. Étendre aux crédits européens de la PAC mis en place dans le cadre du PSN une cotation similaire

R5. Communiquer sur les interventions budgétaires du MAA dont la cotation environnementale est positive

R6. Mieux évaluer l'impact des dépenses budgétaires sur la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers et réduire le montant des dépenses de l'État qui lui sont défavorables

R7. Enrichir la méthode d'analyse de l'impact environnemental du budget de l'État

CONCLUSION

La budgétisation verte présente l'intérêt de mettre en regard comme cela n'avait jamais été fait les dépenses budgétaires et les dépenses fiscale d'une même mission. Pour ce qui est de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », l'impact environnemental est favorable pour 30 % des moyens financiers du ministère. En revanche, les dépenses fiscales ont un impact très majoritairement défavorable, pour un montant représentant 26 % du total des dépenses ministérielles, du fait des exonérations fiscales des carburants fossiles utilisés en agriculture.

Cette partition entre impacts importants à la fois favorables et défavorables ne se retrouve dans aucun autre ministère avec une telle ampleur, si ce n'est le ministère de la Transition écologique.

S'agissant du plan de relance de 2020, le volet intitulé « transition agricole » a été conçu pour donner une impulsion à la transition écologique de l'agriculture, et il présente un impact particulièrement favorable sur l'environnement.

L'analyse des impacts environnementaux de l'action du ministère de l'agriculture et de l'alimentation reste toutefois partielle car l'impact des crédits européens de la PAC n'est à ce stade pas évalué. Le transfert alimentant entre autres le budget européen de la PAC sera en revanche analysé pour le projet de loi de finances 2023 dans le prolongement de la réflexion méthodologique engagée, tant en France qu'au niveau communautaire.

La budgétisation verte s'inscrit en effet dans une démarche d'amélioration progressive visant, par exemple, à approfondir les impacts incertains qualifiés par prudence de neutres. Il s'agit globalement de répondre à la demande sociétale et parlementaire de progresser dans la connaissance des effets du budget de l'État sur l'environnement, afin d'orienter au mieux la destination des dépenses publiques. Il importe pour cela de donner toute lisibilité sur les choix méthodologiques retenus et d'assurer l'homogénéité dans l'application de la méthode qui donne tout son sens à un regard transversal. Cette approche homogène est particulièrement importante pour répondre à l'objectif de limitation de l'artificialisation de l'espace qui constitue un enjeu pour de nombreuses missions budgétaires.

Il appartient aujourd'hui au ministère de l'agriculture et de l'alimentation de mieux s'approprier cette démarche budgétaire nouvelle, d'anticiper les argumentaires à développer, de formuler des propositions de cotation des actions dont l'impact est encore qualifié d'incertain et aussi de s'interroger sur les actions défavorables pour en envisager la réorientation.

L'ensemble de ces réponses, ainsi que le caractère favorable à l'environnement de près d'un tiers des dépenses actuelles, méritent de faire l'objet d'une communication positive qui peut dès à présent être mise en avant.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 25 MAI 2021

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et
des Espaces Ruraux

N/Réf : CI 830538

V/Réf :

Objet : Analyse de l'évaluation des incidences environnementales du volet agricole du budget de l'Etat et du plan de relance.

PJ :

La France est aujourd'hui la première nation mondiale à mettre en œuvre une démarche de « budgétisation environnementale », communément appelée « budget vert ».

Initiée en 2019, la démarche vise d'une part à répondre à l'initiative de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques pour une budgétisation environnementale et, d'autre part, à permettre la refonte souhaitée par le Parlement des documents budgétaires relatifs à l'environnement annexés au Projet de Loi de Finances (PLF).

Outre la présentation de l'ensemble des financements, publics comme privés, mobilisés en faveur de la transition écologique, le premier rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat, annexé au PLF pour 2021 analyse l'impact environnemental favorable, défavorable ou mixte des différentes dépenses. Il s'appuie sur la méthode proposée à un groupe de travail interministériel par l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable. Cette méthode est appliquée au total des dépenses de l'Etat, incluant les crédits budgétaires, les taxes affectées, les comptes d'affectation spéciale et les dépenses fiscales attachées aux missions budgétaires, ainsi qu'à l'ensemble des 100 milliards d'euros du plan de relance.

Je souhaite qu'il soit procédé à une analyse de l'évaluation faite pour la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, pour le Compte d'Affectation Spéciale Développement Agricole et Rural ainsi que pour les actions du plan de relance intéressant l'agriculture et l'alimentation en termes d'estimation de leur impact environnemental.

.../...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

Parmi les enjeux environnementaux figurent, outre le changement climatique, son atténuation, l'adaptation et la prévention des risques naturels, la gestion de la ressource en eau et la biodiversité, l'économie circulaire, la pollution et les risques technologiques, la protection des espaces naturels agricoles et sylvicoles. Ce dernier enjeu concerne notamment la préservation des surfaces utiles à l'activité agricole.

Je souhaite que puissent être précisées les actions inscrites au budget de l'Etat et au plan de relance, identifiées par cette évaluation comme les plus susceptibles d'avoir une incidence défavorable du fait de l'artificialisation de terres agricoles.

Cette analyse pourra conduire à des recommandations sur l'orientation de la mise en œuvre du budget du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et à la proposition de critères de sélection des opérations afin d'optimiser leur impact environnemental. Pourront par ailleurs être signalés des points d'attention quant à la mise en œuvre d'autres politiques de nature à porter atteinte aux espaces agricoles et sylvicoles.

Au-delà de l'examen du rapport qui a été publié en septembre 2020, il conviendra en cas de besoin de rencontrer les membres de la mission interministérielle pour expliciter les cotations dont il rend compte. Je souhaite que les résultats de cette mission puissent être restitués d'ici novembre 2021.

Fabrice RIGOLET-ROZE



Annexe 2 : Classement environnemental des crédits du MAA (mission AAFAR et CASDAR) - PLF 2021

Les sources retenues pour les diverses analyses budgétaires conduites dans le cadre de la mission sont les suivantes :

- Pour les crédits budgétaires demandés au titre du PLF 2021 : les annexes « bleues » (PAP – programme annuel de performance) du PLF ;
- Pour les taxes fiscales affectées : l'annexe « voies et moyens » du PLF, tome 1 « évaluation de recettes » qui présente les principales d'entre elles ; de façon plus exhaustive a été exploité le fichier complet mis en ligne à l'adresse indiquée ci-dessous ;
- Pour les dépenses fiscales : les annexes « bleues » PAP du PLF font figurer des évaluations.

L'exhaustivité des données retenues pour la rédaction du rapport sur l'impact environnement du budget de l'État figure dans un fichier public, accessible à l'adresse suivante :

https://data.economie.gouv.fr/api/datasets/1.0/projet-de-loi-de-finances-pour-2021-plf-2021-donnees-du-rapport-sur-limpact-envi/attachments/plf2021_budget_vert_opendata_xlsx/

Ponctuellement, certains décalages entre ces diverses sources ont pu apparaître, et les règles suivantes ont été retenues :

- Crédits budgétaires : chiffres publiés dans les annexes PAP au PLF ;
- Montant retenu pour certaines dépenses fiscales : le chiffrage retenu par les auteurs du rapport et qui figure dans le fichier complet, plus proche de la réalité que l'estimation du PAP, plus prudente.

I. Détail des classifications environnementales pour le MAA (PLF 2021)

Détail des classifications environnementales

Crédits budgétaires	PLF21	Climat (atténuation)	Climat (adaptation)	Eau	Déchets	Pollution	Biodiversité	Classification
P149 Gestion équilibrée et durable des territoires	447,9 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Mise en oeuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	244,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P149 Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	251,8 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Santé et protection des animaux	112,7 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Actions transversales	81,1 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Santé, qualité et protection des végétaux	35,9 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Elimination des cadavres et des sous-produits animaux	4,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P776 Recherche appliquée et innovation	65,6 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P775 Développement et transfert	60,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P776 Fonction support	0,3 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P775 Fonction support	0,1 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable

Taxes affectées plafonnées

P206 Taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants	15,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires	4,5 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)	4,2 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P206 Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires	4,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P149 Redevance pour contrôle vétérinaire (financement des opérations d'établissement des certificats et documents)	2,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable

Dépenses fiscales

P149 Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements et cotisations d'assurance de bois et forêts jusqu'au 31 décembre 2020	5 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P149 Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux associations syndicales autorisées ayant pour objet la réalisation de travaux de prévention en vue de la défense	ε	●	●	●	●	●	●	Favorable

des forêts contre les incendies sur des terrains inclus dans les bois classés

P149	Crédit d'impôt sur le revenu pour travaux forestiers et rémunérations versées pour la réalisation de contrats de gestion de bois et forêts jusqu'au 31 décembre 2020	6 M€		Favorable
P149	Exonération des intérêts des sommes inscrites sur un compte épargne d'assurance pour la forêt (CEAF) ouverts jusqu'au 31 décembre 2013	0 M€		Favorable
P149	Crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles utilisant le mode de production biologique	61 M€		Favorable
P149	Amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes versées pour la souscription de parts de sociétés d'épargne forestière	nc		Favorable
P149	Exonération partielle des bois et forêts, des parts de groupement forestier des biens ruraux loués par bail à long terme et des parts de GFA	37 M€		Favorable
P149	Exonération partielle de droits de mutation des bois et forêts, des sommes déposées sur un compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA), des parts d'intérêts détenues dans un groupement forestier, des biens ruraux loués par bail à long terme, des parts de GFA et de la fraction des parts de groupements forestiers ruraux représentative de biens de nature forestière et celle représentative de biens de nature agricole	50 M€		Favorable
P149	Taux de 10% applicable aux éléments constitutifs des aliments pour animaux producteurs de denrées alimentaires destinés à la consommation humaine, aux engrais, aux amendements calcaires et produits phytopharmaceutiques utilisables en agriculture biologique et aux matières fertilisantes ou supports de culture d'origine organique agricole	24 M€		Favorable
P149	Taux de 10 % applicable aux livraisons de bois de chauffage et produits de bois assimilés	138 M€		Mixte
P149	Tarif réduit (remboursement) pour le gazole non routier, le fioul lourd et les gaz de pétrole liquéfié utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	1 420 M€		Défavorable
P149	Tarif réduit pour le gaz naturel consommé pour déshydrater les légumes et plantes aromatiques, autres que les pommes de terre, les champignons et les truffes, par les entreprises pour lesquelles cette consommation est supérieure à 800 wathheures par euro de valeur ajoutée	ε		Défavorable
P149	Tarif réduit (remboursement) pour le gaz naturel et le méthane utilisés pour les travaux agricoles et forestiers	3 M€		Défavorable
P149	Exonération de la part communale et intercommunale en faveur des terres agricoles à concurrence de 20 %	107 M€		Favorable
P149	Exonération en faveur des terrains plantés en bois	1 M€		Favorable
P149	Exonération totale en faveur des terres agricoles situées en Corse	2 M€		Favorable

II. Détail de l'impact environnement des actions des différents programmes budgétaires du MAA (hors enseignement)

P 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
149	21	21 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	HT2	218,3							218,3	100%
149	22	22 - Gestion des crises et des aléas de la production agricole	HT2	5,4							5,4	100%
149	23	23 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	HT2	138,3							138,3	100%
149	24	24 - Gestion équilibrée et durable des territoires	HT2	447,9	447,9	100%					0,0	
149	25	25 - Protection sociale	HT2	127,4							127,4	100%
149	26	26 - Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	HT2	251,8	251,8	100%					0,0	
149	27	27 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	HT2	504,9							504,9	100%
149	28	28 - Pêche et aquaculture	HT2	50,6							50,6	100%
149		Total crédits demandés (PLF 2021)		1 744,6	699,7	40%	0,0	0%	0,0	0%	1 044,9	60%
149		Taxes affectées plafonnées (2021)		380,4	2,0						378,4	99%
149		Total dépenses fiscales prévues (2021)		2 246,0	293,0	13%	1 423,0	63%	138,0	6%	392,0	17%
P 149		Total des moyens du programme (2021)		4 371,0	994,7	23%	1 423,0	33%	138,0	3%	1 815,3	42%
P 206 Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
206	01	01 - Santé, qualité et protection des végétaux	HT2	35,9	35,9	100%						
206	02	02 - Santé et protection des animaux	HT2	112,7	112,7	100%						
206	03	03 - Sécurité sanitaire de l'alimentation	HT2	22,8							22,8	100%
206	04	04 - Actions transversales	HT2	81,1	81,1	100%						
206	05	05 - Elimination des cadavres et sous-produits animaux	HT2	4,0	4	100%						
206	06	06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation (titre 2)	T2	337,1	244	72%					93,1	28%
206	08	08 - Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire	HT2	4,5							4,5	100%
206		Total crédits demandés (PLF 2021)		598,1	477,7	80%	0,0	0%	0,0	0%	120,4	20%
206		Taxes affectées plafonnées (2021)		27,7	27,7						0,0	0%
206		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0	0,0							
P 206		Total des moyens du programme (2021)		625,8	505,4	81%	0,0	0%	0,0	0%	120,4	19%
P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
215	01	Moyens de l'administration centrale	T2 et HT2	205,5								
215	02	Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	T2 et HT2	23,8								
215	03	Moyens des DRAAF, des DAAF et DDT(M)	T2 et HT2	322,8								
215	04	Moyens communs	T2 et HT2	78,4								
215		Total crédits demandés (PLF 2021)		630,5							630,5	100%
215		Taxes affectées plafonnées (2021)		0,0								
215		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0								
P 215		Total des moyens du programme (2021)		630,5	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	630,5	100%
P 775 Développement et transfert en agriculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
775	01	Développement et transfert	HT2	60,0	60,0	100%						
775	02	Fonction support	HT2	0,1	0,1	100%						
775		Total crédits demandés (PLF 2021)		60,1	60,1	100%						
775		Taxes affectées plafonnées (2021)		0,0	0,0							
775		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0	0,0							
P 775		Total des moyens du programme (2021)		60,1	60,1	100%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
776	01	Recherche appliquée et innovation	HT2	65,6	65,6	100%						
776	22	Fonction support	HT2	0,3	0,3	100%						
776		Total crédits demandés (PLF 2021)		65,9	65,9	100%						
776		Taxes affectées plafonnées (2021)		0,0	0,0							
776		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0	0,0							
P 776		Total des moyens du programme (2021)		65,9	65,9	100%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Tous prog Total mission agriculture, alimentation, forêt et aff. rurales + CASDAR												
Tous prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
Tous prog		Total crédits demandés (PLF 2021)		3 099,2	1 303,4	42%	0,0	0%	0,0	0%	1 795,8	58%
Tous prog		Taxes affectées plafonnées (2021)		408,1	29,7	7%	0,0	0%	0,0	0%	378,4	93%
Tous prog		Total dépenses fiscales prévues (2021)		2 246,0	293,0	13%	1 423,0	63%	138,0	6%	392,0	17%
TOUS PROGRAMMES		Total des moyens / MAA (2021)		5 753,3	1 626,1	28%	1 423,0	25%	138,0	2%	2 566,2	45%

P 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
149	21	21 - Adaptation des filières à l'évolution des marchés	HT2	218,3							218,3	100%
149	22	22 - Gestion des crises et des aléas de la production agricole	HT2	5,4							5,4	100%
149	23	23 - Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	HT2	138,3							138,3	100%
149	24	24 - Gestion équilibrée et durable des territoires	HT2	447,9	447,9	100%					0,0	
149	25	25 - Protection sociale	HT2	127,4							127,4	100%
149	26	26 - Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	HT2	251,8	251,8	100%					0,0	
149	27	27 - Moyens de mise en œuvre des politiques publiques et gestion des interventions	HT2	504,9							504,9	100%
149	28	28 - Pêche et aquaculture	HT2	50,6							50,6	100%
149		Total crédits demandés (PLF 2021)		1 744,6	699,7	40%	0,0	0%	0,0	0%	1 044,9	60%
149		Taxes affectées plafonnées (2021)		380,4	2,0						378,4	99%
149		Total dépenses fiscales prévues (2021)		2 246,0	293,0	13%	1 423,0	63%	138,0	6%	392,0	17%
P 149		Total des moyens du programme (2021)		4 371,0	994,7	23%	1 423,0	33%	138,0	3%	1 815,3	42%
P 206 Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
206	01	01 - Santé, qualité et protection des végétaux	HT2	35,9	35,9	100%						
206	02	02 - Santé et protection des animaux	HT2	112,7	112,7	100%						
206	03	03 - Sécurité sanitaire de l'alimentation	HT2	22,8							22,8	100%
206	04	04 - Actions transversales	HT2	81,1	81,1	100%						
206	05	05 - Elimination des cadavres et sous-produits animaux	HT2	4,0	4	100%						
206	06	06 - Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation (titre 2)	T2	337,1	244	72%					93,1	28%
206	08	08 - Qualité de l'alimentation et de l'offre alimentaire	HT2	4,5							4,5	100%
206		Total crédits demandés (PLF 2021)		598,1	477,7	80%	0,0	0%	0,0	0%	120,4	20%
206		Taxes affectées plafonnées (2021)		27,7	27,7						0,0	0%
206		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0	0,0							
P 206		Total des moyens du programme (2021)		625,8	505,4	81%	0,0	0%	0,0	0%	120,4	19%
P 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
215	01	Moyens de l'administration centrale	T2 et HT2	205,5								
215	02	Evaluation de l'impact des politiques publiques et information économique	T2 et HT2	23,8								
215	03	Moyens des DRAAF, des DAAF et DDT(M)	T2 et HT2	322,8								
215	04	Moyens communs	T2 et HT2	78,4								
215		Total crédits demandés (PLF 2021)		630,5							630,5	100%
215		Taxes affectées plafonnées (2021)										
215		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0								
P 215		Total des moyens du programme (2021)		630,5	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	630,5	100%
P 775 Développement et transfert en agriculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
775	01	Développement et transfert	HT2	60,0	60,0	100%						
775	02	Fonction support	HT2	0,1	0,1	100%						
775		Total crédits demandés (PLF 2021)		60,1	60,1	100%						
775		Taxes affectées plafonnées (2021)		0,0								
775		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0								
P 775		Total des moyens du programme (2021)		60,1	60,1	100%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture												
Prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
776	01	Recherche appliquée et innovation	HT2	65,6	65,6	100%						
776	22	Fonction support	HT2	0,3	0,3	100%						
776		Total crédits demandés (PLF 2021)		65,9	65,9	100%						
776		Taxes affectées plafonnées (2021)		0,0								
776		Total dépenses fiscales prévues (2021)		0,0								
P 776		Total des moyens du programme (2021)		65,9	65,9	100%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%
Tous prog Total mission agriculture, alimentation, forêt et aff. rurales + CASDAR												
Tous prog	Action	Libellé de l'action		PLF - crédits (M€)	Impacts favorables (M€)	Impacts favorables (%)	Impacts défavorables (M€)	Impacts défavorables (%)	Impacts mixtes (M€)	Impacts mixtes (%)	Sans impact (M€)	Sans impact (%)
Tous prog		Total crédits demandés (PLF 2021)		3 099,2	1 303,4	42%	0,0	0%	0,0	0%	1 795,8	58%
Tous prog		Taxes affectées plafonnées (2021)		408,1	29,7	7%	0,0	0%	0,0	0%	378,4	93%
Tous prog		Total dépenses fiscales prévues (2021)		2 246,0	293,0	13%	1 423,0	63%	138,0	6%	392,0	17%
TOUS PROGRAMMES		Total des moyens / MAA (2021)		5 753,3	1 626,1	28%	1 423,0	25%	138,0	2%	2 566,2	45%

Annexe 3 : Évolution des impacts environnementaux des moyens financiers du MAA entre 2020 (PLF 2021) et 2021 (PLF 2022)

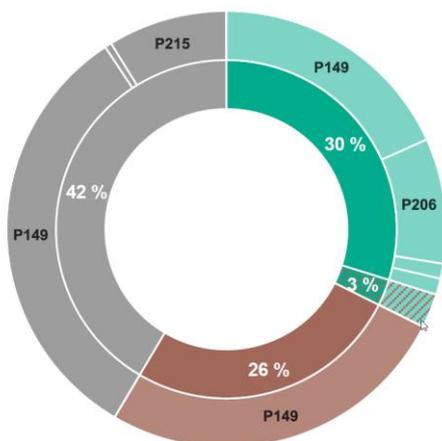
I. Ajustement de la cotation d'une sous-action du programme 206

Les axes « Eau » et « Déchets » de l'action 206-08 « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » (mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales »), antérieurement cotés neutres, sont cotés favorablement, en vertu de la destination des dépenses (soutien aux circuits courts et aux produits locaux dans les cantines).

II. Présentation synthétique de la mission « agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Le texte de synthèse de la mission est quasi-identique. Et les graphiques de synthèse publiés dans les deux rapports sont très proches, comme présenté ci-dessous.

Situation 2020 (PLF 2021)



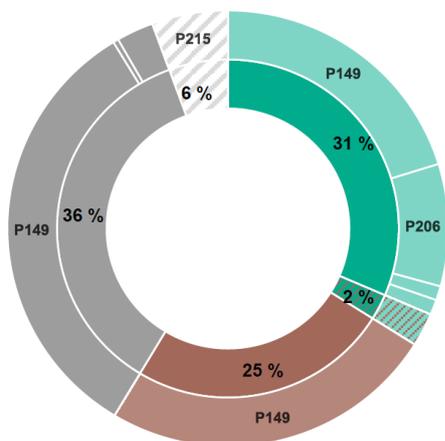
Crédits budgétaires et taxes affectées :

Favorables : 1,33 Md€
 Mixtes : –
 Défavorables : –
 Sans impact : 1,93 Md€

Dépenses fiscales :

Favorables : 0,29 Md€
Mixtes : 0,14 Md€
 Défavorables : 1,42 Md€
 Sans impact : 0,39 Md€

Situation 2021 (PLF 2022)



Crédits budgétaires et taxes affectées :

Favorables : 1,44 Md€
 Mixtes : –
 Défavorables : –
 Sans impact : 1,53 Md€
 Non cotés : 0,32 Md€

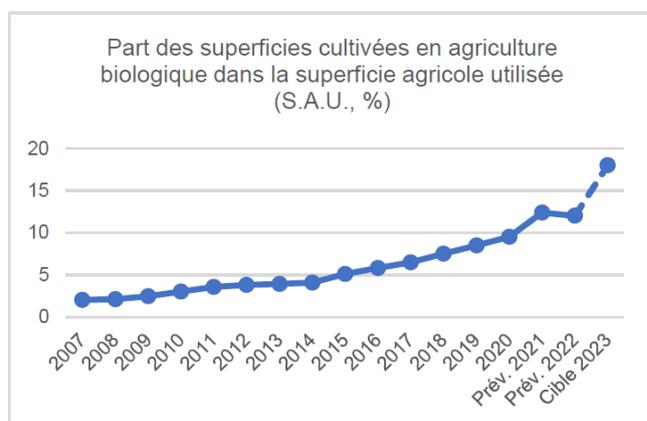
Dépenses fiscales :

Favorables : 0,38 Md€
Mixtes : 0,14 Md€
 Défavorables : 1,43 Md€
 Sans impact : 0,54 Md€
 Non cotées : –

III. Indicateurs de la mission AAFAR mentionnés dans le rapport : liste de huit indicateur et présentation détaillée de deux d'entre eux.

Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	P149	Combiner la performance économique et environnementale des exploitations agricoles, des filières agroalimentaires et forestières	Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.)	Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.)	%	8,5	9,5	12,4	12	18	Gestion équilibrée et durable des territoires
			Récolte de bois rapportée à la production naturelle	Récolte de bois rapportée à la production biologique	%	53,8	53,6	55,5	56,3	57	
		Investir dans les territoires ruraux et les filières d'avenir	Part des surfaces forestières gérées de façon durable	Part des surfaces des forêts des collectivités aménagées	%	96,1	96,3	98	97	98	Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois
				Nombre d'hectares des forêts privées	m ha	3,43	3,45	3,46	3,48	3,52	
			Taux de bois façonnés en forêt domaniale	Taux de bois façonnés en forêt domaniale	%	50,9	54	50	54	56	
	P206	Favoriser le changement de pratiques afin de préserver la santé publique et l'environnement	Maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques	Nombre de doses unités de pesticides vendues (plan Ecophyto)	m	124,7	78,6	95	88,9	78	Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation
				Nombre d'usages cumulés pour l'ensemble des autorisations de mise sur le marché (AMM) des produits contenant du glyphosate	nb	135	111	55	90	69	
				Niveau de traitement des animaux à la colistine (plan Ecoantibio) ALEA colistine X100	%	4,7	3,7	4,7	3,5	4,7	

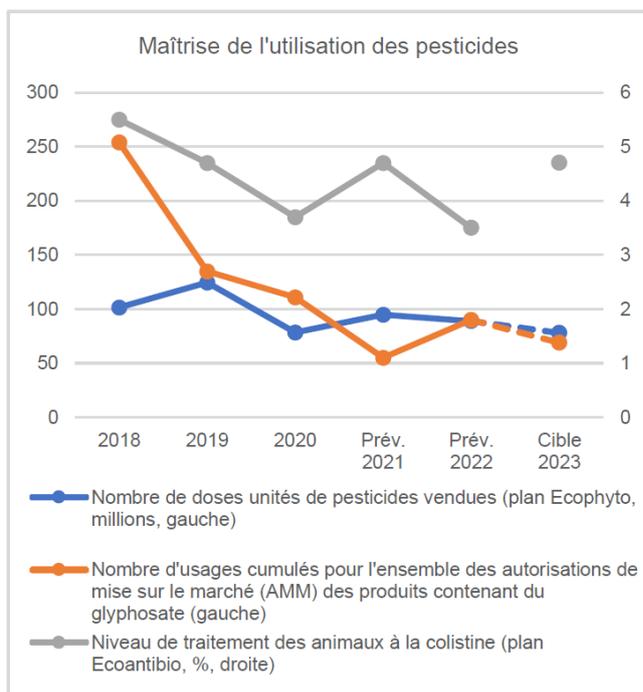
4. Mission Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales (P149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'agriculture) – Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U.)



La promotion d'une politique de la qualité et de l'identification des produits agricoles constitue un levier majeur de développement de la valeur ajoutée de la production agricole nationale. Engagée depuis de nombreuses années, cette politique repose sur la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires.

Le programme « Ambition bio 2022 » mis en œuvre depuis 2018 donne un nouvel élan au développement équilibré de toutes les filières de l'agriculture biologique. Il sera poursuivi et amplifié dans le cadre de la prochaine PAC 23-27, avec un objectif d'atteindre 18% des surfaces en bio en 2027.

5. Mission Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales (P206 – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation) – Maîtrise de l'utilisation des pesticides



L'objectif n°1 du programme 206 est de favoriser le changement de pratiques, tous domaines confondus, afin de préserver la santé publique et l'environnement.

Le premier indicateur porte sur le plan Ecophyto qui vise à réduire l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en France tant en zone agricole qu'en zone non agricole. L'enjeu est de concilier performances écologique et économique mais également de préserver la santé publique.

Le second indicateur porte sur le plan de sortie du glyphosate. Le Gouvernement s'est engagé dans le processus de sortie du glyphosate, avec un nouvel objectif d'ici 2022 : diminuer de 50% l'utilisation du glyphosate en France, sans laisser aucun agriculteur sans solution.

Le troisième indicateur porte sur le plan Ecoantibio qui est un plan de réduction des risques d'antibiorésistance en médecine vétérinaire.

Annexe 4 : Détail des classifications environnementales de la mission Cohésion des territoires

Crédits budgétaires	PLF21	Climat (atténuation)	Climat (adaptation)	Eau	Déchets	Pollution	Biodiversité	Classification
P135 Réglementation, politique technique et qualité de la construction	218,4 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P147 Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	15,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P162 Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone	3,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P162 Plan littoral 21	4,4 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P162 Eau - Agriculture en Bretagne	2,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P162 Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire	0,7 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P135 Soutien à l'accession à la propriété - part artificialisante	2,1 M€	●	●	●	●	●	●	Défavorable
P135 Urbanisme et aménagement	242,5 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P162 Service d'incendie et de secours à Wallis et Futuna	1,3 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
Taxes affectées plafonnées								
P135 Taxe spéciale d'équipement	349,6 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P135 Recettes issues des enchères de quotas carbone	420,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
P135 Taxe sur les logements vacants	61,0 M€	●	●	●	●	●	●	Favorable
Dépenses fiscales								
P135 Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle - part artificialisante*	25 M€	●	●	●	●	●	●	Défavorable
P135 Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de de loyer) : Dispositif SCELLIER - part artificialisante*	121 M€	●	●	●	●	●	●	Défavorable
P135 Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 et, sous conditions, jusqu'au 31 mars 2013 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduction spécifique sur les revenus tirés de ces logements (sous conditions de loyer plus strictes et conditions de ressources du locataire) : Dispositif SCELLIER intermédiaire - part artificialisante*	64 M€	●	●	●	●	●	●	Défavorable

P135	Réductions d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositifs DUFLOT et PINEL) - part artificialisante*	240 M€		Défavorable
P135	Réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire rénové (Dispositif DENORMANDIE)	15 M€		Favorable
P135	Déduction des revenus fonciers des dépenses de réparations et d'amélioration - part rénovation énergétique*	248 M€		Favorable
P135	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale : Dispositif PERISSOL - part artificialisante*	8 M€		Défavorable
P135	Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré - part artificialisante*	30 M€		Défavorable
P135	Déduction dégressive sur les revenus des logements neufs loués à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire à compter du 1er janvier 1999) pour les investissements réalisés jusqu'au 3 avril 2003 : Dispositif BESSON neuf	0 M€		Défavorable
P135	Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale dans les zones de revitalisation rurale : Dispositif ROBIEN ZRR jusqu'en 2009 et SCELLIER ZRR à compter de 2009 - part artificialisante*	2 M€		Défavorable
P135	Déduction spécifique sur les revenus des logements neufs à usage d'habitation principale (sous conditions de loyer et de ressources du locataire) : Dispositif BORLOO populaire - part artificialisante*	8 M€		Défavorable
P135	Déduction spécifique sur les revenus des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : Dispositif BORLOO ancien	61 M€		Favorable
P135	Déduction spécifique sur les revenus fonciers des logements donnés en location dans le cadre d'une convention ANAH : dispositif Cosse	27 M€		Favorable
P135	Abattement exceptionnel de 70% ou de 85% applicable, sous conditions, aux plus-values de cession de terrains à bâtir ou d'immeubles bâtis destinés à la démolition, en vue de la construction de logements, en zones A et A bis, réalisées du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2022	nc		Défavorable
P135	Exonération temporaire des plus-values de cession d'un droit de surélévation réalisées par les particuliers en vue de la réalisation par le cessionnaire de locaux destinés à l'habitation	nc		Favorable
P135	Crédits d'impôt "Prêt à taux zéro" et "Prêt à taux zéro renforcé PTZ+**"	402 M€		Défavorable
P135	Crédit d'impôt "Eco prêt à taux zéro"	32 M€		Favorable
P112	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	5 M€		Défavorable

P135	Taux de 10 % pour certaines opérations relatives aux logements locatifs sociaux - part artificialisante*	238 M€		Défavorable
P135	Taux de 5,5% pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1 230 M€		Favorable
P112	Tarif réduit pour l'essence E5 (essences SP98 et SP95) commercialisée en Corse	1 M€		Défavorable

Annexe 5 : Détail des classifications environnementales de la mission Écologie, développement et mobilité durables

Crédits budgétaires	PLF 21	Climat (atténuation)	Climat (adaptation)	Eau	Déchets	Pollution	Biodiversité	Classification
P174 Accompagnement transition énergétique	1 495,8 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P174 Aides à l'acquisition de véhicules propres	507,0 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181 Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	551,6 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217 Pilotage, support, audit et évaluations	617,6 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Paysages, eau et biodiversité"	179,4 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203 Voies navigables	248,3 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217 Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Prévention des risques"	166,5 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P159 Etudes et expertise en matière de développement durable	191,1 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P113 Gestion des milieux et biodiversité	218,3 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P159 Météorologie	185,1 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203 Ports	99,9 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181 Prévention des risques technologiques et des pollutions	63,5 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181 Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection	56,9 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217 Personnels œuvrant pour les politiques des programmes "énergie, climat et après-mines"	40,0 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217 Personnels œuvrant pour le développement durable et pour les politiques du programme "expertise, information géographique et météorologique"	34,0 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181 Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites	39,8 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181 Prévention des risques naturels et hydrauliques	35,9 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P174 Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air	57,0 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203 Transports combinés	202,1 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203 Transports collectifs	314,6 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217 Commission de régulation de l'énergie (CRE)	16,6 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P174 Politique de l'énergie	89,5 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P159 Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable	15,4 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P205 Action interministérielle de la mer	13,2 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable
P113 Sites, paysages, publicité	6,6 M€	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	● ● ● ● ● ●	Favorable

P217	Commission nationale du débat public	2,7 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P217	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	1,4 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P174	Soutien	1,5 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181	Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)	29,8 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P181	Fonds de prévention des risques naturels majeurs	205,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203	Ferroviaire	2 466,0 M€	● ● ● ● ● ●	Mixte
P203	Transport aérien	41,4 M€	● ● ● ● ● ●	Défavorable
P345	Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale	5 684,5 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P345	Soutien à l'injection de biométhane	543,8 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P345	Soutien à la transition énergétique dans les zones non interconnectées (ZNI)	678,6 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P345	Mécanismes de solidarité avec les ZNI	1 458,2 M€	● ● ● ● ● ●	Défavorable
P345	Soutien à la cogénération au gaz naturel et autres moyens thermiques	677,6 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P345	Soutien aux effacements de consommation	6,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P345	Frais divers	72,4 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P793	Renforcement des réseaux	164,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P793	Enfouissement et pose en façade	41,7 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P793	Intempéries	7,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P793	Sécurisation de fils nus	98,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P794	Installations de proximité en zone non interconnectée	3,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P794	Sites isolés	1,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P794	Maîtrise de la demande d'énergie	0,5 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P794	Transition énergétique	1,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P794	Appel à projets innovants	1,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P793	Déclaration d'utilité publique (Très haute tension)	0,5 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P612	Exploitation et innovation de la Navigation aérienne	335,3 M€	● ● ● ● ● ●	Défavorable

Taxes affectées plafonnées

P113	Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau	2 197,6 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203	Redevance hydraulique	127,5 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P174	Taxe additionnelle à la taxe sur les INB dite "recherche"	55,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203	Taxe sur les nuisances sonores aériennes	55,0 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P113	DAFN	38,5 M€	● ● ● ● ● ●	Favorable
P203	Imposition IFR	75,0 M€	● ● ● ● ● ●	Mixte

P203	Taxe spéciale d'équipement	70,0 M€		Mixte
P203	Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement perçue dans la région Ile-de-France (TSB)	591,0 M€		Mixte
P203	Taxe additionnelle régionale de 15% à la taxe de séjour IDF	30,0 M€		Mixte
P203	Taxe sur les surfaces de stationnement	16,0 M€		Mixte
P205	Droit de passeport applicable aux grands navires de plaisance	4,0 M€		Favorable
P205	Droit de francisation et de navigation (DAFN)	4,0 M€		Favorable
P203	AFITF Ferro entretien et matériel roulant	444,4 M€		Favorable
P203	AFITF TCSP	218,8 M€		Favorable
P203	AFITF fluvial entretien	76,3 M€		Favorable
P203	AFITF maritime	37,3 M€		Favorable
P203	AFITF Construction routes	399,7 M€		Défavorable
P203	AFITF Ferroviaire nouveaux	452,2 M€		Mixte
P203	AFITF fluvial nouveau	95,0 M€		Mixte

Dépenses fiscales

P174	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	390 M€		Favorable
P113	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel	0 M€		Favorable
P174	Crédit d'impôt destiné à l'acquisition et à la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique	0 M€		Favorable
P113	Déduction des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties	€		Favorable
P174	Exonération des produits de la vente d'électricité issue de l'énergie radiative du soleil	1 M€		Favorable
P174	Déduction exceptionnelle en faveur des acquisitions de véhicules de 3,5 tonnes et plus fonctionnant exclusivement au gaz naturel, ou au biométhane, ou au carburant ED95, ou au B100, ou au dual fuel de type 1 A	32 M€		Favorable
P174	Déduction exceptionnelle de 40% en faveur des entreprises investissant dans des équipements de réfrigération et de traitement de l'air utilisant des fluides autres que les hydrofluorocarbures (HFC)	nc		Favorable
P205	Déduction exceptionnelle en faveur des navires, bateaux ou équipements répondant à des enjeux écologiques	5 M€		Favorable
P203	Exonération des plus-values de cession de bateaux affectés au transport fluvial de marchandises	€		Favorable

P174	Réduction d'impôt pour mise à disposition d'une flotte de vélos	€		Favorable
P217	Exonération des dons et legs consentis à des associations d'utilité publique de protection de l'environnement et de défense des animaux	1 M€		Favorable
P113	Exonération, sous certaines conditions, de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence des trois quarts de leur montant, en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties qui ne sont pas de nature de bois et forêts et situées dans les sites NATURA 2000, les zones centrales des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les espaces naturels remarquables du littoral	9 M€		Favorable
P174	Taux de 5,5% pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	69 M€		Favorable
P181	Taux de 5,5 % applicable aux prestations de collecte séparée, de collecte en déchetterie, de tri et de valorisation matière des déchets des ménages et assimilés	82 M€		Favorable
P205	Exonération pour les huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche professionnelle	0 M€		Défavorable
P203	Exonération pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour la navigation sur les eaux intérieures autre que la navigation de plaisance privée	39 M€		Favorable
P203	Exonération pour divers gaz (gaz de houille, gaz à l'eau, gaz pauvre et gaz similaires)	nc		Défavorable
P203	Exonération pour les carburants destinés aux moteurs d'avions et de navires lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des aéronefs et navires et de leurs moteurs	27 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles	600 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit de taxe intérieure de consommation pour le gaz de pétrole liquéfié (butane, propane) utilisé comme carburant non routier	45 M€		Mixte
P203	Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé pour les engins à l'arrêt équipant les véhicules de transport de marchandises et les véhicules à usages spéciaux (dépanneuses, camions-grues...)	€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour les produits énergétiques utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS	9 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour les produits énergétiques (hors gaz naturel et charbon) utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone	2 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour l'E10, carburant essence pouvant contenir jusqu'à 10 % d'éthanol	53 M€		Mixte

P203	Tarif réduit pour le carburant ED95, carburant diesel comportant entre 90 % et 95 % d'éthanol	€		Mixte
P174	Tarif réduit pour le B100, carburant diesel synthétisé à partir d'acides gras	2 M€		Mixte
P174	Tarif réduit pour l'E85, carburant essence comprenant entre 65 % et 85 % d'éthanol	185 M€		Mixte
P203	Tarif réduit (remboursement) pour les carburants utilisés par les taxis	54 M€		Défavorable
P203	Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé comme carburant par les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes	1 274 M€		Défavorable
P203	Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé comme carburant des véhicules de transport public collectif de voyageurs	225 M€		Favorable
P203	Tarif réduit (remboursement) pour le gazole utilisé dans les massifs montagneux pour le damage des pistes et le déneigement des voies ouvertes à la circulation publique	0 M€		Défavorable
P203	Tarif réduit pour le gazole utilisé pour le transport ferroviaire de personnes ou de marchandises sur le réseau ferré national	35 M€		Favorable
P174	Tarif réduit pour le gazole utilisé pour réaliser des travaux statiques ou de terrassement pour les besoins de certaines activités extractives soumises à une forte concurrence internationale	5 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour le gazole utilisé pour réaliser des travaux statiques ou de terrassement pour les besoins de l'activité de manutention portuaire dans les ports maritimes et certains ports fluviaux exposés à la concurrence internationale	2 M€		Défavorable
P203	Tarif réduit pour l'électricité consommée par les transports collectifs ferroviaires et routiers (train, métro, tramway, câble, autobus hybride rechargeable et électrique, trolleybus)	231 M€		Favorable
P203	Tarif réduit pour la consommation d'électricité consommée par les exploitants d'aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique, dont la consommation totale d'électricité est supérieure à 222 wattheures par euro de valeur ajoutée, pour les besoins de cette exploitation	1 M€		Défavorable
P203	Tarif réduit pour l'électricité directement fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, aux navires de pêche, aux navires des autorités publiques et aux navires utilisés à des fins commerciales	nc		Favorable
P345	Exonération de l'usage combustible du biogaz	6 M€		Favorable
P174	Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS	467 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour le gaz naturel et le méthane utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie	121 M€		Défavorable

	exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone			
P174	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires	22 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour les charbons utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS	64 M€		Défavorable
P174	Tarif réduit pour les charbons utilisés dans les installations grandes consommatrices d'énergie exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite carbone	0 M€		Défavorable
P174	Réduction des émissions de CO2 prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 40 % pour certains véhicules de tourisme dont la source d'énergie comprend le super éthanol E85	nc		Défavorable
P174	Réduction des émissions, ou de la puissance administrative, prises en compte dans le barème du malus à hauteur de 20 grammes par kilomètre, ou d'un CV, par enfant à charge pour les foyers assumant la charge d'au moins 3 enfants	nc		Défavorable
P174	Déductibilité de la composante "émissions dans l'air" des contributions ou dons de toute nature versés aux associations agréées de surveillance de la qualité de l'air	nc		Défavorable
P181	Tarif réduit de la composante "déchets" pour la réception de résidus à haut pouvoir calorifique issus des opérations de tri performantes dans une installation de valorisation énergétique dont le rendement excède 0,7	nc		Favorable
P181	Dépenses engagées à raison de travaux dans le cadre de la prévention des risques technologiques	ε		Favorable
P174	Dégrèvement égal au quart des dépenses à raison des travaux d'économie d'énergie, sur la cotisation de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les organismes HLM et les SEM	110 M€*		Favorable
P113	Exonération en faveur des zones humides	0,0 M€		Favorable
P113	Exonération en faveur des parcelles NATURA 2000	1,0 M€		Favorable
P113	Exonération en faveur de certains terrains situés dans le cœur d'un parc national sis dans un département d'outre-mer	0,0 M€		Favorable

Annexe 6 : Annexe relative à la prise en compte par l'Assemblée nationale du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État

Contribution de monsieur Adrien Gaffier, chef de service de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale relative à la prise en compte de l'évaluation de l'impact environnemental lors de l'examen de la Loi de finances

Le délai entre la date de remise au Parlement de cette annexe (le 8 octobre 2020 s'agissant du projet de loi de finances pour 2021 puis le 12 octobre 2021 s'agissant du projet de loi de finances pour 2022) et le moment où doit être finalisée la rédaction des rapports spéciaux, par construction antérieur à l'examen des unités de vote concernées par la commission des finances (respectivement les 20 et 22 octobre 2020 puis les 20 et 21 octobre 2021), conduit à ce que la prise en compte des travaux consacrés au « *budget vert* » demeure relativement limitée. En 2020 et 2021, cette prise en compte s'est manifestée de la manière suivante :

- 2020 (exercice 2021)

o MM. Éric Woerth, président de la commission des finances, et Laurent Saint-Martin, rapporteur général, rapporteurs spéciaux des missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* et *Plan de relance*, ont reproduit le tableau de cotation et souligné que « *sur les 21,99 milliards d'euros de crédits de paiement prévus en 2021, 6,59 milliards d'euros sont considérés comme au moins une fois favorable à l'environnement. Il s'agit de l'ensemble des crédits du programme 362 Écologie* » mais « *regrett[é] qu'une cotation plus fine n'ait pas été réalisée pour les deux autres programmes* », tout en reconnaissant que « *cela aurait nécessité d'effectuer des retraitements pour plusieurs actions qu'il était sans doute difficile de réaliser ex ante* » ;

o Mme Anne-Laure Cattelot et Hervé Pellois, rapporteurs spéciaux de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural*, ont « *estim[é] particulièrement opportune l'inscription du volet agricole [du plan de relance] dans le programme 362 Écologie* » et, reprenant le diagramme du dossier de presse, relevé que « *le budget du ministère de l'agriculture et de l'alimentation est, pour 33 % favorable à l'environnement* » avant d'indiquer qu'ils « *s'attacheront à suivre la progression de ce taux au cours des prochains exercices* » ;

- 2021 (exercice 2022)

o MM. Woerth et Saint-Martin ont actualisé les montants tenus pour favorables à l'environnement, à savoir 6 milliards d'euros, et réitéré leur réserve sur l'exclusion des programmes 363 *Compétitivité* et 364 *Cohésion* ;

o Mme Cattelot et M. Pellois ont remarqué que « la réduction d'un point de pourcentage par rapport au score de 2021 tient à la nouvelle catégorie des mesures "non cotée", qui concerne 320 millions d'euros en 2022. Dans l'absolu, les moyens favorables à l'environnement passent de 1,33 milliard d'euros pour les crédits à 1,44 milliard d'euros et de 290 millions d'euros pour les dépenses fiscales à 380 millions d'euros ».

Annexe 7 : Annexe relative à la prise en compte du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État dans les travaux du Sénat pour le PLF 2021

a) Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (RIEBE) est cité de manière générale (pas spécifiquement le volet agricole) dans le rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François HUSSON, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020, mais surtout pour en présenter les limites.

<http://www.senat.fr/rap/l20-138-1/l20-138-15.html>

Le rapport est aussi cité dans le rapport pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur la mission « environnement » avec la même tonalité et sans cibler non plus spécifiquement l'agriculture.

Avis n° 142 (2020-2021) de MM. Guillaume CHEVROLLIER et Pascal MARTIN, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 19 novembre 2020

https://www.senat.fr/rap/a20-142-1/a20-142-10.html#_Toc57104931

b) Les autres travaux sénatoriaux sur le PLF 2021 mentionnent la dimension environnementale de la politique agricole au regard de sa prise en compte dans les aides budgétaires et la transition écologique sans faire référence au budget « vert ».

L'ensemble des travaux peut être retrouvé ici :

Budget 2021 - Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Rapport général n° 138 (2020-2021) de MM. Vincent SEGOUIN et Patrice JOLY, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020

<https://www.senat.fr/rap/l20-138-33/l20-138-33.html>

Avis n° 139 (2020-2021) de M. Laurent DUPLOMB, Mme Françoise FÉRAT et M. Jean-Claude TISSOT, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020

<http://www.senat.fr/rap/a20-139-1/a20-139-11.pdf>

Budget 2021 – Plan de relance

Rapport général n° 138 (2020-2021) de M. Jean-François HUSSON, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020

<http://www.senat.fr/rap/l20-138-322/l20-138-322.html>

(le rapport pour avis de la commission des affaires économiques ne mentionne pas le volet agricole : <http://www.senat.fr/rap/a20-139-4/a20-139-41.pdf>)

Débats en séance sur le budget agriculture (PLF 2021)

http://www.senat.fr/seances/s202012/s20201201/s20201201008.html#Niv1_SOM8

c) Par le passé la commission des finances du Sénat s'est penchée sur le sujet, notamment lors du PLF 2020, pour donner son appréciation de la méthodologie envisagée.

<https://www.senat.fr/rap/l19-140-1/l19-140-114.html>

Elle avait entendu M. Dorian Roucher, inspecteur des finances, de Mmes Sylvie Alexandre, ingénieure générale des ponts, des eaux et forêts, et Florence Tordjman, inspectrice générale de l'administration et du développement durable, 15 octobre 2019 sur le rapport « Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale ».

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20191014/fin.html#toc2>

De manière plus ancienne elle avait commandé à la Cour des comptes une enquête sur l'efficacité des dépenses fiscales au regard du développement durable. Le volet "agricole" avait fait l'objet d'une remarque de M. Marc lors de la présentation de ce rapport (voir compte rendu : <http://www.senat.fr/rap/r16-110/r16-1101.html>).

Annexe 8 : Bibliographie

1. Évaluation des impacts des budgets agricoles sur l'environnement

TEXTES

Loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – article 179

Loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 – article 206²¹

Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

RAPPORTS

Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État (PLF 2021), septembre 2020

« *Green budgeting* » : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale, IGF – CGEDD, 25 septembre 2019

Green Budget Tagging, Introductory Guidance and Principles, OECD, 2021

« Évaluation stratégique environnementale du projet stratégique national de la PAC 2023 – 2027 », EDATER – AND International, 2021

NOTES

Extrait de la note de faisabilité « Perspectives ouvertes par le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État », Cour des comptes, en cours de contradiction, février 2022

2. Climat

Quelle contribution de l'agriculture française à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? Potentiel d'atténuation et coût de dix actions techniques
Synthèse du rapport de l'étude réalisée par l'INRA pour le compte de l'ADEME, du MAAF et du MEDDE, 2013

Les contributions possibles de l'agriculture et de la forêt à la lutte contre le changement climatique, coordonné par Marie Laurence Madignier, Guillaume Benoit et Claude Roy, CGAAER, 2014

²¹ Concerne la démarche que vient remplacer celle instaurée par la loi de finances de 2019

L'agriculture française face au défi climatique : quelles perspectives d'atténuation de ses émissions de gaz à effet de serre ? Analyse n° 73, CEP, 2014

Infographie Le 4 pour 1000, Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017

Le paysage de la France en 2050, Christian Huyghes, Jean-François Soussana, Inrae, 2020

3. Sols

Panorama de la quantification de l'évolution nationale des sols agricoles, Observatoire national de la consommation des sols agricoles, 2014

Sols artificialisés et processus d'artificialisation des sols, déterminants, impacts et leviers d'action, Expertise scientifique collective, Résumé du rapport, INRA – IFFSTAR, 2017

Évaluation et propositions d'optimisation des outils concourant à la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, Catherine de Menthière, Hélène de Comarmond, Yves Granger, 2018

Stocker du carbone dans les sols français – Quel potentiel au regard de l'objectif 4 pour 1000 et à quel coût ? INRA, 2019

4. Eau

Cellule d'expertise relative à la gestion quantitative de l'eau pour faire face aux épisodes de sécheresse, CGAAER, CGEDD, FNE, APCA, sous l'égide du préfet Bisch, 2018

Infographie Une agriculture à faible impact, c'est possible – Agences de l'eau, 2020

Annexe 9 : Personnes contactées

Octobre, novembre, décembre 2021 – février, mars 2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Au ministère de l'agriculture			
Sébastien Colliat	SG – SAFSL (Service des affaires financières, sociales et logistiques)	Chef du service des affaires financières, sociales et logistiques	
Philippe Auzary	SG – SAFSL	Adjoint au directeur des affaires financières, sociales et logistiques	
Marie-Agnès Vibert	DGPE (Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises)	Chef du service Gouvernance et gestion de la PAC	
Édith Mérillon	DGPE	Sous-directrice Gouvernance et pilotage	
Stéphane Landais	DGPE	Adjoint au sous-directeur Gouvernance et pilotage	
Philippe Sapek	DGAL (Direction générale de l'alimentation)	Sous-directeur du pilotage et des services	
Au ministère de la Transition écologique			
Florence Tordjman	CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable)	Inspectrice générale de l'environnement	
Vincent Marcus	CGEDD	Sous-directeur Économie – Évaluation	
Catherine Conil	CGEDD	Chef du bureau Agriculture et alimentation durables	
Au ministère des Finances			
Nicolas Lagarde	Direction du Budget	Chef du bureau de l'agriculture	

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Julien Degroote	Direction du Budget	Adjoint au chef du bureau de l'agriculture	
Samia Matulic	Direction du Budget	Adjointe au chef de bureau de la politique budgétaire	
Laetitia de Coudenhove	Direction du Budget	Adjointe au chef du bureau des transports	
Marie Veyrac	Direction du Budget	Chargée d'analyses budgétaires	
Robert Benda	Direction du Trésor, bureau des politiques sectorielles	Adjoint à la cheffe du bureau Climat, Environnement, Agriculture	
Logan Gourman	Direction du Trésor	Impact économique de la transition	
Alice Grémillet	Direction du Trésor	Questions agricoles	
Au Parlement			
Adrien Gaffier	Assemblée nationale	Chef du service de la commission des finances	
Anne Marquant	Sénat	Chef du service de la commission des finances	
À la Cour des comptes			
Hervé Boullanger	2 ^e Chambre de la Cour des Comptes	Conseiller maître à la Cour des comptes	
À l'Autorité environnementale			
Philippe Ledenvic		Président de l'Autorité environnementale	