



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Moyens publics et pratiques dommageables à la biodiversité

ANNEXE I Méthodologies

MAI 2025

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

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



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Inspection générale des
finances**

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

N° 2024-M-051-03

N° 015821-01

RAPPORT

**MOYENS PUBLICS ET PRATIQUES DOMMAGEABLES
À LA BIODIVERSITÉ
Annexe 1 Méthodologies**

Établi par

CHARLES-HENRY GLAISE
Inspecteur des finances

VIRGINIE DUMOULIN
Inspectrice générale

PIERRE CHAMOULARD
Inspecteur des finances

GHISLAIN GOMARD
Inspecteur général

RÉMY SLOVE
Inspecteur des finances

Sous la supervision de
PIERRE DEPROST
Inspecteur général des finances

- MAI 2025 -

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES



IGEDD

INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

ANNEXE I

Méthodologies

SOMMAIRE

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

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

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

1.1. Les atteintes à la biodiversité concernent de nombreux secteurs

1.1.1. Une définition plurielle de la biodiversité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

Mesures	Titre	Pression concernée
Axe 1 - Mesure 2	Lutter contre l'artificialisation des sols	Changement d'usage des terres
Axe 1 - Mesure 3	Faire évoluer nos modes de gestion des espèces prélevées en milieu naturel pour éviter la surexploitation	Exploitation directe des organismes
Axe 1 - Mesure 5	Réduire l'impact du changement climatique sur la biodiversité par les politiques climat	Changement climatique
Axe 1 - Mesure 6 à 9	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduire les pollutions diffuses d'origine agricole ▪ Lutter contre la pollution plastique dans le milieu naturel ▪ Réduire les pollutions chimiques et leurs impacts sur la biodiversité ▪ Réduire les pollutions lumineuses 	Pollutions
Axe 1 - Mesure 10	Limiter l'introduction et lutter contre les espèces exotiques envahissantes.	Changement climatique

Source : Stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030.

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

Source : Stratégie nationale pour la biodiversité pour 2030.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

Tableau 3 : Indicateurs

Nom de l'indicateur	Source	Principe	Usage
Populations d'oiseaux communs spécialistes ou « <i>suivi temporel des oiseaux communs</i> » (STOC)	Produit par le Centre d'écologie et des sciences de la conservation (CESCO) et publié par l'Observatoire national de la biodiversité (ONB),	Il estime l'évolution de 73 espèces d'oiseaux communs au sein des milieux agricoles, forestiers et bâtis.	Il s'agit d'un indicateur indirect de l'effet des politiques publiques réglementant l'utilisation des produits phytosanitaires, notamment utilisé par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour le suivi des objectifs de développement durable.
Biodiversity Indicator for Extractive Companies (BIEC)	N.A.	Sa méthodologie, basée sur le cadre « Pression – État – Réponse », repose sur trois étapes : <ul style="list-style-type: none"> ▪ une analyse spatialisée de la sensibilité de la biodiversité ; ▪ l'élaboration de scores d'état et de pression avec des acteurs locaux ; ▪ l'agrégation en tableau de bord au niveau des sites et des unités de production 	Cet outil évalue le risque pour la biodiversité des activités extractives sur un site d'exploitation. Le BIEC est également un outil fournissant une méthodologie pour la sélection d'indicateurs de biodiversité
Biodiversity Footprint for Financial Institutions (BFFI)		La méthodologie se base sur le modèle Analyse du cycle de vie (ACV). L'outil fournit une vision holistique de l'impact sur la biodiversité des activités économiques. L'outil questionne les performances et les activités des entreprises dans lesquelles les institutions financières investissent puis analyse les externalités de ces activités, par exemple sur les ressources naturelles et les émissions qui en résultent.	Ces externalités exercent des pressions sur la biodiversité et celles-ci sont quantifiées en mobilisant les données d'EXIOBASE (base de données mondiale qui permet notamment de définir quels changements d'usage des terres, de l'eau, quelles émissions, etc. sont liés aux activités économiques des entreprises). L'outil s'appuie ensuite sur la méthode ReCiPe pour convertir les données de cycle de vie en impacts avant, in fine, d'interpréter l'impact des investissements sur la biodiversité

Annexe I

Nom de l'indicateur	Source	Principe	Usage
Global Biodiversity Score (GBS)	CDC Biodiversité	<p>Une empreinte sur la biodiversité calculée en deux temps :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ établir le lien entre activités économiques et pressions sur la biodiversité en chiffrant la contribution de l'activité économique à ces pressions ; ▪ analyser l'impact de ces pressions sur la biodiversité et le quantifier en MSA.km² (Mean Species abundance kilomètre carré), métrique du GBS. 	Permet d'établir un lien entre activités économiques et principales pressions sur la biodiversité : calculer l'empreinte biodiversité d'une entreprise ou d'un acteur financier.

Source : Mission.

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

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

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

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

Les constats du rapport :

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

Les recommandations

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

2.1.2.2. *Des outils de classification économiques et budgétaires*

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

En méthode, CDC Biodiversité a procédé aux étapes suivantes :

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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



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

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

Le périmètre du travail de la mission

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

Annexe I

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

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

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

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

L'identification des habitats naturels

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

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

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

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

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

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

Le concept de limites planétaires

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.1. L'OCDE et la notion de subventions dommageables

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

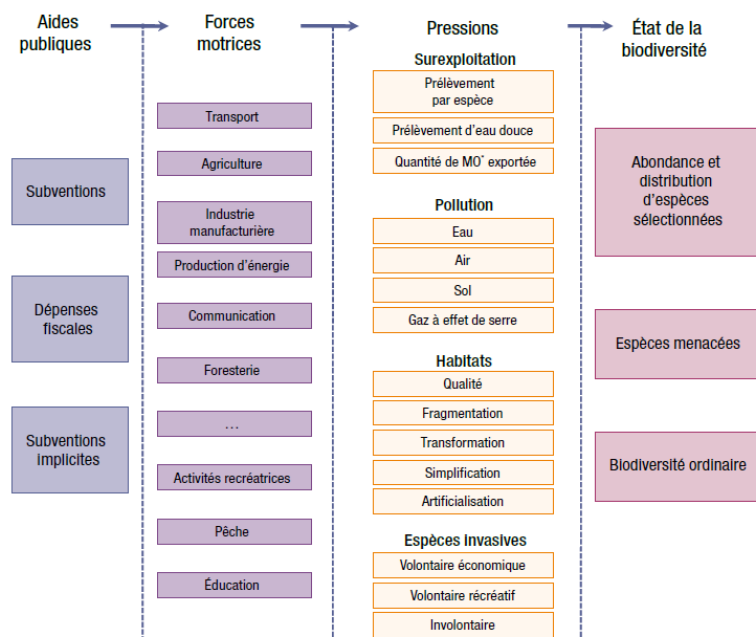
¹¹ Sont ainsi référencées les aides directes à destination des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune, les soutiens aux investissements locatifs et prêts à taux zéro, mais également le barème kilométrique pour frais de déplacement ou les amortissements accélérés.

¹² Sont ainsi concernées les dépenses fiscales

Annexe I

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

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



(*) MO : matière organique.

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

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

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

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

Un exercice désormais institutionnalisé

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

Annexe I

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

Une cotation portant sur six axes

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

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

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

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

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

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

Les scénarios contrefactuels du budget vert

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

Subventions dommageables par thème	2022
PAC (1 ^{er} et 2 ^{ème} piliers)	6 498,3
FEAMP	33,8
Total fonds européens	6 532,1
Nouvelles infrastructures linéaires de transport	1 284
Logement neuf	954,4
Dépenses fiscales liées à la taxe d'aménagement	650
Biocarburants	296
Aides agricoles (État)	248,7
Aides pêche (État)	20,7
Aides à la presse	179
Total national	3 632,8
Total	10 164,9
<i>dont changement d'usage des sols, artificialisation</i>	<i>2 888,4</i>
<i>dont surexploitation des ressources</i>	<i>529,5</i>
<i>dont aides agricoles</i>	<i>6 747</i>

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

Source : ONB.

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

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

Annexe I

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

Source : ONB.

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

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

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

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

Une notation de la dépense pour chacune des cinq pressions

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. La mission initiale a rencontré un désaccord méthodologique

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

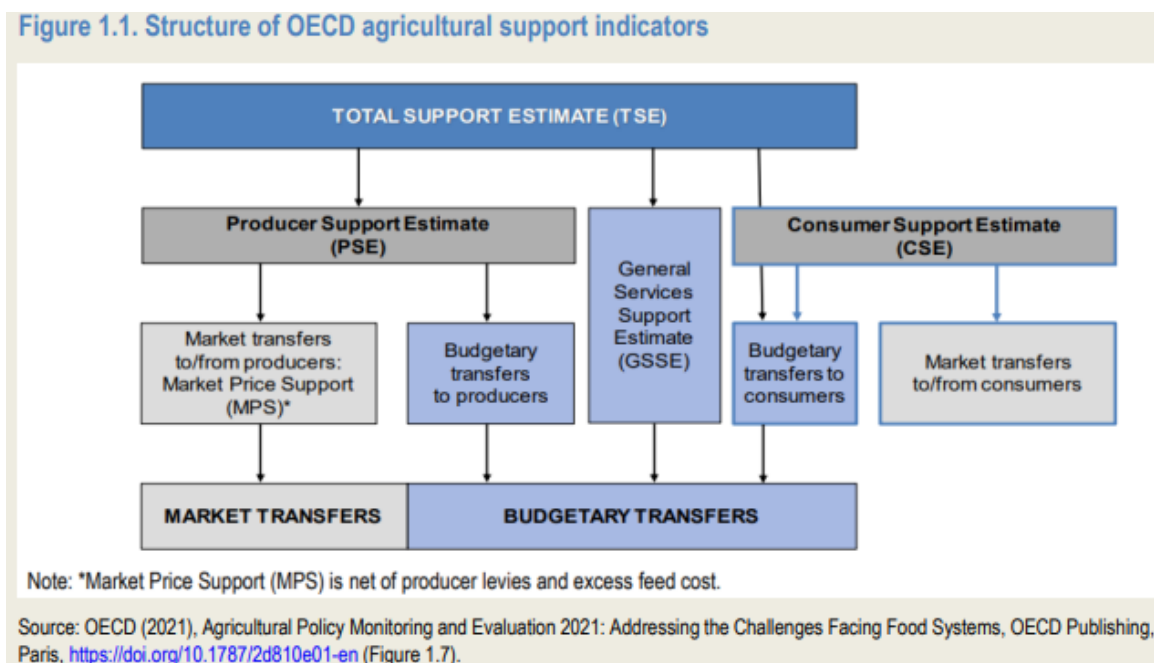
- ◆ **le pas de temps** : les conséquences peuvent se matérialiser immédiatement ou au cours du temps. L'exemple de la pollution des sols ou le développement des capacités de pêche qui dépassent les vitesses de régénération des stocks invitent à s'interroger sur les populations concernées qui subissent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

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

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

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

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



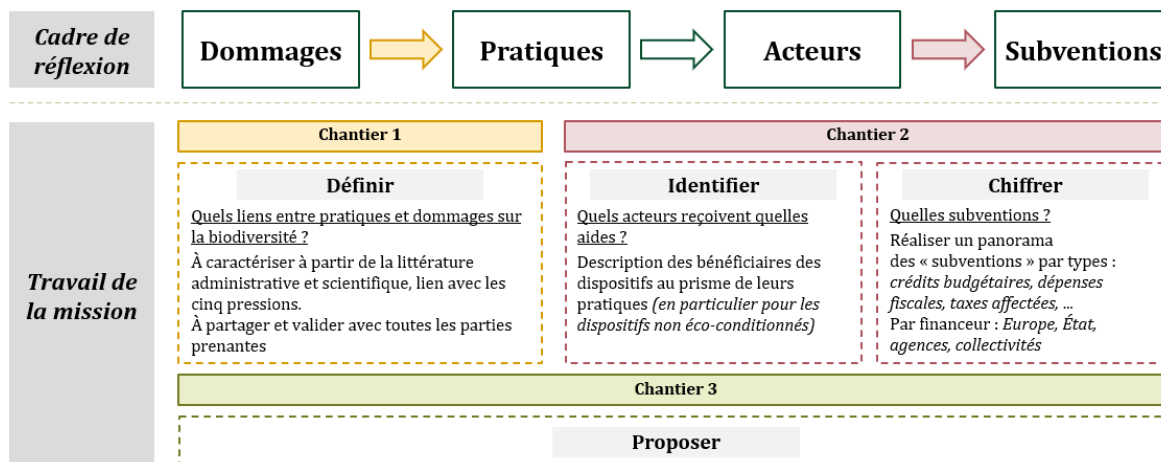
Source : OCDE.

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

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

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

Figure 4 : Conduite de la mission



Source : Mission.

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

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

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

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

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

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

3.3.1. Pour l'agriculture

Les sources utilisées sont :

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

Le périmètre comporte :

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

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

Annexe I

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

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

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

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

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

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

3.3.2. Pour la forêt

Les sources utilisées sont :

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

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

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

Annexe I

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

3.3.3. Pour les affaires maritimes

Les sources utilisées sont :

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

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

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

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

3.3.4. Pour l'aménagement du territoire

Les sources utilisées par l'IGF/IGEDD sont :

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

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

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

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

3.3.5. Pour les énergies

Les sources utilisées par l'IGF/IGEDD sont :

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

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

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

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