



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE
ET DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



COMITE NATIONAL DE LA BIODIVERSITÉ

Séance du 21 juin 2024

Avis relatif à la contribution du comité relative au projet de loi de finances 2025

DÉLIBÉRATION N°2024-02

Le contexte

La SNB, présentée par la Première ministre le 27 novembre 2023, s'est accompagnée de dispositions financières significatives. Un rapport, établi en 2022 par l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), avait estimé les besoins financiers publics nécessaires à la mise en œuvre de la SNB. Sur la base de ce document, des mesures financières importantes ont été actées dans la loi de finances initiale de 2024. 264M€ y ont été inscrits à ce titre : 15 M€ pour les opérateurs nationaux ; 6 M€ pour les opérateurs régionaux ; des mesures dites nouvelles : augmentation de 110 M€ du fonds vert pour des projets d'investissement locaux et la mise en œuvre du volet biodiversité des COP régionales ; abondement des subventions pour charge de service public de certains opérateurs comme l'OFB, les parcs nationaux et le conservatoire du littoral ; autres mesures de la SNB.

Les crédits du fonds vert devaient notamment soutenir des actions liées à la stratégie nationale des aires protégées, à la réduction des pressions sur la biodiversité, à la restauration écologique, à des démarches paysagères. Une nouvelle augmentation pour le PLF 2025 était jugée nécessaire par les inspections générales.

Par ailleurs, le plan eau, annoncé le 30 mars 2023 par le Président de la République et estimé à 475 M€, devait également bénéficier de financements par la voie fiscale. 190 M€ devaient être portés par des dispositions fiscales de la loi de finances, afin de partager la charge avec les agences de l'eau. Il devait notamment bénéficier de l'augmentation de la redevance pour pollutions diffuses, comme cela était inscrit dans le projet de loi de finances 2024, et d'une nouvelle taxe sur l'artificialisation, mais ces deux mesures ont été retirées du projet de loi de finances 2024 fin 2023. Il était aussi prévu d'augmenter la redevance pour prélèvement pour l'irrigation, ainsi que les redevances sur les industriels et sur les énergéticiens.

Le CNB s'était félicité du rapport des inspections générales et des efforts concrets traduits dans la loi de finances initiale de 2024. Mais le 21 février 2024, 10 milliards de crédits ont été annulés en autorisations d'engagement, dont 56,7 M€ sur le programme 113 « eau et biodiversité », qui finance la SNB.

Un surgel pouvant affecter la biodiversité ne semble pas exclu. Le plafonnement des recettes et dépenses des agences de l'eau est évoqué, de même qu'un prélèvement sur leur trésorerie, alors qu'elles sont des acteurs incontournables du financement de la biodiversité dans les territoires. Un plafond sur les dépenses des agences de l'eau pourrait avoir pour effet de gonfler leur trésorerie. Cette apparence de crédits non dépensés deviendrait un prétexte pour ponctionner leur trésorerie. Pour le CNB, il convient au contraire de les encourager à affecter leurs moyens à des actions essentielles pour la protection de l'eau et de la biodiversité. Face aux enjeux en présence, pour le CNB un besoin important est d'aider les maîtres d'ouvrage qui manquent d'ingénierie à élaborer et présenter au fonds vert des dossiers favorables à la biodiversité. Les enjeux liés à la nécessaire adaptation au changement climatique, à la protection de la biodiversité et à la prévention des pollutions de l'eau pour respecter les objectifs de la directive cadre sur l'eau nécessitent un soutien constant des agences de l'eau. Leurs douzièmes programmes d'intervention, doivent prendre en compte ces besoins, et être élaborés en concertation, en particulier avec les comités de bassin et les conseils d'administration.

Ainsi, le CNB s'inquiète vivement que les moyens nécessaires à la mise en œuvre de la SNB ne soient déjà plus au rendez-vous comme initialement prévu, y compris sur le fonds vert. Il exprime sa forte préoccupation sur la concrétisation de la nouvelle marche qui devait être franchie avec le PLF 2025. Le CNB rappelle que la biodiversité a besoin d'un financement pérenne, et que les moyens financiers alloués par la puissance publique doivent être cohérents avec les ambitions et les objectifs en matière de biodiversité. Il estime que les annulations de crédits intervenues sur la biodiversité brouillent la lisibilité de cette politique publique et risquent de décrédibiliser les actions entreprises en matière d'environnement et de freiner la dynamique notamment des acteurs privés.

Dans ce contexte, le CNB a jugé utile d'émettre un message de vigilance et de propositions, objet de la présente délibération.

Aussi, le CNB recommande :

- ***d'épargner les fonds budgétaires dédiés à la SNB d'un éventuel surgel sur l'année 2024 ;***
- ***d'éviter toute mesure de plafonnement des recettes ou dépenses des agences de l'eau, et de ponction de leur trésorerie (ce qui ne fait pas obstacle à un encadrement des taux de redevances);***
- ***de programmer, dans le PLF 2025, l'augmentation de crédits budgétaires initialement envisagée pour la SNB en suivant les recommandations des inspections générales.***

Quels seraient les besoins prioritaires pour le lancement d'une SNB efficace et dynamique ?

Toutes les thématiques de la SNB sont importantes pour conserver la cohérence de la stratégie. Pour autant, une priorisation peut s'avérer nécessaire, pour optimiser l'emploi des fonds disponibles. A travers la mission de suivi de la SNB qui lui a été confiée, le CNB souhaite établir un dialogue étroit avec les représentants de l'Etat, pour contribuer à cet exercice.

D'ores et déjà, des membres du CNB attirent l'attention sur des ensembles de mesures auxquels ils sont attachés. Par exemple, le monde de l'entreprise met l'accent sur la mesure 31, prévoyant l'accompagnement des entreprises pour la biodiversité. Au-delà, il cite également les mesures 12 à 18 qui permettront aux secteurs économiques concernés (agriculture, tourisme/culture/sport, construction, pêche, aquaculture, infrastructures énergétiques et de transports) d'être accompagnés et de mieux prendre en compte la biodiversité dans leurs activités. Les acteurs de l'agriculture citent

les mesures de lutte contre l'artificialisation du foncier, d'accompagnement des secteurs agricoles et de l'aquaculture dans leurs transitions, ou encore le pacte en faveur de la haie. Le financement des aires protégées est essentiel pour honorer les engagements présidentiel et internationaux. Toujours au titre des engagements internationaux, et pour atteindre la neutralité climatique qui ne se fera pas sans les puits naturels de carbone ainsi que pour renforcer la résilience face au changement climatique, les besoins de restauration ne peuvent plus être ignorés et doivent trouver les moyens nécessaires.

Dans le cadre des échanges prévus sur le suivi de la SNB, le CNB invite les représentants de l'Etat à un dialogue continu sur l'affectation des moyens publics dédiés à la biodiversité.

Budget vert : un besoin d'accroître le taux de dépenses cotées, et d'évaluer l'outil pour la biodiversité

Le budget vert est un outil indispensable pour identifier les dépenses favorables et défavorables à la biodiversité. Cependant, l'outil semble encore incomplet concernant la biodiversité, et mériterait d'être renforcé sur ce point.

Lors de la dernière édition du budget vert pour le PLF de 2024, les dépenses non-cotées représentaient encore 88.2 Mds d'euros.

Le CNB recommande de poursuivre l'évaluation de ces dépenses afin d'identifier rapidement leur impact sur la biodiversité, en particulier en accélérant le développement méthodologique du budget vert pour les collectivités territoriales, leurs dépenses représentant 48.5 Mds d'euros pour le PLF 2024.

De même, de nombreuses dépenses sont cotées comme neutres, mais mériteraient un approfondissement sur leur impact réel. En outre, si une expression est faite pour noter une dépense comme favorable ou défavorable, elle devrait émaner d'un référentiel partagé.

Par ailleurs, les indices d'appréciation sont susceptibles d'évoluer dans le temps et des évaluations régulières sont nécessaires pour approfondir sur le long terme l'intérêt et l'efficacité des aides pour la biodiversité. Des dépenses jugées non favorables à court et moyen termes peuvent s'avérer utiles à long terme, et inversement.

D'un point de vue méthodologique, le découpage en six axes environnementaux peut soulever des questionnements et demande à être rapproché de l'approche nexus de l'Ipbes qui considère conjointement ces enjeux, explore leurs tensions et examine comment favoriser leurs complémentarités. En effet, il peut sembler surprenant de différencier les axes "eau", "pollution" et ceux relatifs au changement climatique (atténuation et adaptation) de l'axe "biodiversité", quand l'Ipbes identifie le changement climatique, la pollution, et le changement d'usage des terres et des mers comme étant trois des six pressions majeures pesant sur la biodiversité. Une proposition d'évolution méthodologique du budget vert renforçant la prise en compte de la biodiversité a été réalisée en 2023 par le CNRS, AgroParisTech, l'OFB et la FRB (Gonon et al., 2023). Elle pourrait servir de base à de nouvelles réflexions sur le sujet et être partagée avec les autres familles d'acteurs, notamment le monde économique

Le CNB recommande une analyse prudente des résultats affichés du budget vert, car les scénarios contrefactuels choisis peuvent masquer les impacts réels de certaines dépenses sur la biodiversité, et plus généralement sur l'environnement.

Le budget vert, dans sa méthodologie, ne s'aligne pas avec l'atteinte des diverses stratégies en vigueur (par exemple avec la SNBC). Il faut donc être prudent et garder à l'esprit que certaines dépenses cotées comme neutres, par exemple l'ensemble des dépenses des missions régaliennes, ont en réalité un impact direct sur l'environnement, notamment via les émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, l'intégration du budget vert dans le budget des agences de l'eau permettrait une simplification de la démarches d'attribution des aides tout en restant sous le contrôle des parties prenantes

Les subventions dommageables à la biodiversité : un engagement de la SNB qui peine à se concrétiser

L'action 3 de la mesure 37 de la SNB prévoit « *d'établir un diagnostic des dépenses publiques, y compris fiscales, susceptibles d'être dommageables à la biodiversité (dépenses budgétaires, fiscales et autres aides publiques, en s'appuyant sur le cadre déjà défini pour la politique climatique), et des possibilités de résorber leurs impacts ou de les supprimer* ». Elle devait être lancée début 2024, par une mission IGF/CGAAER/IGEDD, visant à « *analyser les effets potentiellement dommageables à la biodiversité des subventions publiques et les objectifs poursuivis par lesdites subventions* ».

Malgré son caractère urgent, la mission [n'a toujours pas été] [vient d'être](à actualiser le 21 juin) lancée. En tout état de cause, il semble difficile que ses conclusions soient prises en considération dès le PLF 2025.

Sur le fond, pour le CNB, l'identification des soutiens publics dommageables à la biodiversité doit se faire au regard de deux prismes :

- L'identification de l'ensemble des soutiens publics dommageables, et notamment des plus dommageables, afin de pouvoir les quantifier
- L'identification des soutiens publics dommageables les plus facilement réorientables ou supprimables, compte-tenu notamment de l'intérêt économique, social ou structurel des actions soutenues.

Ces prismes sont différents mais nécessaires afin de pouvoir mettre en place la mesure 37 de la SNB3. En effet, les soutiens publics dommageables les plus importants ne seront pas forcément les plus facilement réorientables ou supprimables ; leur identification est nécessaire afin de construire le plan d'action pluriannuel et le plan de suppression ou réforme des dépenses publiques dommageables à la biodiversité, prévus initialement pour 2024.

Le CNB recommande de mettre en regard les soutiens publics dommageables avec les dépenses publiques engagées pour la restauration et la réhabilitation d'espaces de pleine terre - notamment agricoles.

En effet, la comparaison semble pertinente pour estimer les dépenses publiques qui pourraient être évitées si d'autres dépenses participant à la dégradation d'espaces naturels et anthropisés n'étaient pas engagées. L'on peut par exemple citer les 2.3 Mds d'euros engagés en 2020 dans la protection et dépollution des eaux et des sols.

En outre, l'identification de soutiens publics ne doit pas être vue uniquement sous un angle de suppression mais aussi dans une démarche positive. On peut ainsi prôner des soutiens publics en faveur de ce qui pourrait contribuer à une amélioration de la protection de la biodiversité. Enfin, un accompagnement, parallèle à la suppression des subventions dommageables, peut s'avérer nécessaire.

Même en absence d'un rapport abouti, pour marquer sans ambiguïté le lancement d'une politique de résorption des dépenses dommageables, le CNB estime nécessaire d'inscrire dans le PLF 2025, des mesures « sans regret », c'est-à-dire des mesures de résorption de dépenses défavorables à la biodiversité, sans conséquence économique ou sociale défavorable .

Le CNB propose de tenir avec les représentants de l'Etat un séminaire/débat sur les mesures sans regret de résorption des dépenses dommageables, qui pourraient être prises dès le PLF 2025.

Au-delà des outils budgétaires, d'autres pistes de financement devraient, en parallèle, être explorées

Si cet avis est dédié au PLF 2025, le CNB souhaite se saisir de réflexions sur d'autres outils qui n'y sont pas traités, en matière notamment de contributions privées. L'idée des certificats de biodiversité est à poursuivre s'ils sont définis et utilisés comme des outils de reconnaissance institutionnelle (et donc d'incitation) à la contribution des entreprises à l'effort de conservation et de restauration de la biodiversité. Tout autre usage portant un risque de spéculation sur la biodiversité ou de greenwashing est à écarter.

Les modalités de recours aux PSE dans le cadre de mise en œuvre de la compensation environnementale et les conditions pour mieux s'appuyer sur des structures faisant le lien entre financeurs et fournisseurs seraient à clarifier. Le budget prévu dans le plan eau pour développer les PSE est insuffisant et ne permet pas le passage à l'échelle sans mobilisation de financement complémentaires publics et privés. De plus l'orientation de ces financements vers la biodiversité reste à préciser (accompagnement au changement de pratiques dans les zones à enjeux biodiversité...)

En complément, outre des avantages sur la défiscalisation des dons en faveur de la nature, l'Etat pourrait développer et/ou soutenir une responsabilité sociétale des entreprises davantage tournée vers sur la biodiversité et fondée sur des plans de transition nature, avec la création de nouveaux produits financiers adaptés (comme des obligations vertes dédiées au financement des plans de transition), et assortie de mécanismes d'incitation fiscale en faveur de la biodiversité (comme un suramortissement exceptionnel des investissements de transition écologique, à l'image de ce qui existe pour la transition numérique), ou encore des obligations ou incitations des fonds d'investissement à intégrer une part d'investissements dans la restauration ou conservation de la nature.

Le CNB souhaite développer ces réflexions avec l'État et le monde de l'entreprise.

Le CNB préconise également d'examiner comment la biodiversité pourrait mieux bénéficier du modèle économique qui se met en place pour accompagner les mesures « carbone » (compensations, labels, crédits...). Certaines de ces mesures, notamment celles relatives à la captation ou au stockage du carbone peuvent être plus ou moins favorables, voire défavorables, à la biodiversité. Un mode opératoire permettant des réponses gagnant/gagnant devrait être systématiquement garanti. Il conviendrait ainsi de s'intéresser aux dispositifs volontaires de compensation carbone afin de voir comment ils peuvent être davantage favorables à la préservation de la biodiversité.

Le CNB a adopté l'avis le 21 juin 2024, selon le décompte suivant :

Votes exprimés : 77

Votes pour : 63

Votes contre : 0

Abstentions : 14 (dont établissements publics de l'État : 7 voix)