



La nature des subventions

Un guide étape par étape pour
réorienter les subventions
nuisibles pour la biodiversité et
améliorer leurs impacts sur les
populations et la nature

Remerciements

Le PNUD et l'équipe de l'Initiative pour la finance de la biodiversité (BIOFIN) tiennent à adresser leur reconnaissance à l'ensemble des partenaires qui ont apporté leur soutien à la présente publication : l'Union européenne ainsi que les Gouvernements d'Allemagne, de Belgique, du Canada, de Flandre, de Norvège, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse.

Les lignes directrices de ce rapport ont été rédigées par l'équipe mondiale PNUD-BIOFIN, composée des membres suivants : Marco Arlaud, Hervé Barois, Mariana Bellot, Tracey Cumming, Ronja Fischer, Onno van den Heuvel, Pierre Lanfranco, Simon Nazer, Midori Paxton, Tim Scott, Andrew Seidl et Annabelle Trinidad. L'élaboration de l'ouvrage a été dirigée par Hervé Barois. Le texte a fait l'objet de deux relectures, d'abord par Onno van den Heuvel et Simon Nazer puis par Barbara Hall. La traduction française a été assurée par Adla Kosseim.

L'examen par les pairs a été diligenté par Ina Porras (Bureau des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement (FCDO) du Royaume-Uni), Ian Mairs, Patt Georgia, William Broad, Charlie Makin et Bronwen Butler (Ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales (DEFRA) du Royaume-Uni) ainsi que Katia Karousakis, Stew Turner, Will Symes et Sarah Sentier (Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE).

Les lignes directrices présentées dans le rapport *La nature des subventions* ont été établies à partir des apports et des enseignements issus de la mise en œuvre du programme BIOFIN respectivement en Colombie, au Kirghizistan et au Népal.

L'équipe de rédaction souhaite remercier les collègues du PNUD, les consultants locaux et internationaux, les bureaux de pays du PNUD et les gouvernements concernés.

Études de cas dans les pays du programme BIOFIN :



Colombie

John Bejarano et Gerhard Alejandro Pachón



Kirghizistan

Temir Burzhubaev et Ayash Dzharkynbaev



Népal

Bijendra Basnyat

Les images ont été sélectionnées par Anh Vu Phuong et Semiray Emeksiz (PNUD-BIOFIN), et le travail de conception a été réalisé par Stella Pongsitanan. **Crédits photos** : ©Aerial Drone (pp. 30-31), ©Alexandre Laprise (p. 57), ©Andrea Aigner (p. 102), ©Angelo Moleele (pp. 2-3), ©CIFOR/Chandra Shekhar Karki (p. 76), ©CIFOR/Mokhammad Edliadi (pp. 47, 74), ©Deepak Kumar (p. 51), ©Hector Ramon Perez (pp. 104-105), ©Hùng Nguyễn Việt (p. 9), ©Jamie Street (pp. 14-15), ©Kichigin (pp. 10-11), ©Maciej Bledowski (p. 92), ©Marc (p. 1, revue par Stella Pongsitanan), ©Marcio Isensee e Sá (pp. 6-7), ©PNUD Colombie (p. 54), ©Rachenzero (p. 88), ©Rawpixel.com (pp. 22-23), ©Riccardo Mayer (pp. 84-85), ©Ruud Morijn Photographer (pp. 114-115), ©Sasithorn (pp. 16-17), ©Shakibuzzaman Khan (pp. 108-109), ©Shane Mclandon (p. 13), ©SKT Studio (p. 90), ©Tongstocker1987 (p. 82), ©UNDP Kyrgyzstan (pp. 35, 62), ©PNUD Népal (p. 69), ©Visual Intermezzo (pp. 94-95), ©Yalcins (p. 98).

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position des Nations Unies, notamment du PNUD, ou des États membres de l'Organisation.

Copyright © 2024. Tous droits réservés.

Droits : la reproduction de cette publication à des fins éducatives ou à d'autres fins non commerciales est autorisée sans autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur, à condition que la source soit pleinement mentionnée. La reproduction de cette publication à des fins de vente ou à d'autres fins commerciales est interdite sans l'autorisation écrite préalable du détenteur des droits d'auteur. La désignation des entités géographiques et la présentation des données dans la présente publication ne constituent pas l'expression par le PNUD d'un quelconque avis concernant le statut juridique d'un pays, d'un territoire, d'une ville ou d'une zone, ou de ses autorités, ou concernant le tracé de ses frontières ou limites.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)
One United Nations Plaza
New York, NY, 10017 États-Unis
www.undp.org – www.biofin.org

Le PNUD est le principal organisme des Nations Unies qui lutte contre l'injustice de la pauvreté, les inégalités et le changement climatique. Travaillant avec un vaste réseau d'experts et de partenaires dans 170 pays, nous aidons les pays à développer des solutions intégrées et durables pour les personnes et la planète.

Pour en savoir plus, consulter le site undp.org ou nous suivre sur le compte @UNDP.



La nature des subventions

Un guide étape par étape pour réorienter les subventions nuisibles pour la biodiversité et améliorer leurs impacts sur les populations et la nature

Table des Matières



Figures

Figure 1 : Évolution du soutien aux producteurs dans les pays de l'OCDE par impact environnemental potentiel	24
Figure 2 : Aperçu de l'approche	33
Figure 3 : Évolution de la couverture naturelle en raison de l'expansion des frontières de l'agriculture et de l'élevage	38
Figure 4 : Expansion des systèmes de production agricole et d'élevage en Colombie par territoire	39
Figure 5 : Cadre d'évaluation au Népal	42
Figure 6 : Résultats de la priorisation des subventions devant être restructurées au Népal	43
Figure 7 : Approche exploratoire et inductive adoptée au Népal	44
Figure 8 : Impact des subventions agricoles sur l'environnement et coûts connexes au Kirghizistan	45
Figure 9 : Modèle de changement des couverts végétaux	57
Figure 10 : Méthodologie des évaluations réalisées au Kirghizistan	64
Figure 11 : Une approche exploratoire et inductive pour comprendre l'effet des subventions agricoles sur la biodiversité au Népal	69
Figure 12 : Subventions agricoles au Népal	71
Figure 13 : Répartition des dépenses dans le secteur alimentaire et agricole au Malawi, 2006-2017	87

Tableaux

Tableau 1 : Types de subventions	18
Tableau 2 : Impacts négatifs potentiels des subventions sur la biodiversité dans des secteurs clés	20
Tableau 3 : Subventions potentiellement nuisibles à la biodiversité par secteur	25
Tableau 4 : Modèle de cartographie des subventions potentiellement néfastes pour la biodiversité	32
Tableau 5 : Recettes gouvernementales nettes estimées	48
Tableau 6 : Liste des subventions agricoles présélectionnées ayant des impacts négatifs directs ou indirects sur la biodiversité	72
Tableau 7 : Valeur financière des subventions présélectionnées au Népal	74
Tableau 8 : Taux de croissance annuel moyen (%) des cultures agricoles avant et après l'introduction des subventions pour les engrais chimiques au Népal	75
Tableau 9 : Taux de croissance annuel moyen (%) de la production animale avant et après l'introduction de la subvention des primes d'assurance au Népal	75
Tableau 10 : Taux de croissance annuel moyen (%) des indicateurs agricoles clés avant et après l'introduction de la bonification d'intérêt pour les crédits agricoles au Népal	76
Tableau 11 : Pratiques agricoles et subventions au Népal	77
Tableau 12 : Principaux impacts des subventions agricoles sur la biodiversité	78
Tableau 13 : Domaines et actions prioritaires	81
Tableau 14 : Alignement des études de cas avec les indicateurs de la cible	83

6	Méthodologies, lignes directrices et outils existants	26
7	Lignes directrices de BIOFIN pour identifier et réorienter les subventions néfastes	30
8	Études de cas	54
9	Autres expériences internationales	82
10	Principaux enseignements et recommandations générales	104
Annexes		
A	Sélection des subventions	34
B	Identification et évaluation des options de restructuration des subventions	46
C	Orientations pour la mise en œuvre des plans d'action en vue de la restructuration des subventions	52
	Colombie : Gestion des politiques agricoles	55
	Kirghizistan : Restructuration d'une subvention pour les engrais minéraux et les pesticides	61
	Népal : Restructuration des incitations et des subventions agricoles préjudiciables à la biodiversité	67
	Étude de cas au Malawi : Restructuration du programme de subventions aux intrants agricoles	84
	Étude de cas au Viet Nam : Réorientation des subventions agricoles à la production de café vert	88
	Étude de cas en Indonésie : Restructuration des subventions aux pesticides	90
	Étude de cas en Équateur : Restructuration des subventions en matière d'énergie	92
	Étude de cas en France : Élaboration d'un cadre fiscal pour réduire l'utilisation de pesticides	94
	Étude de cas en Suisse : Réorientation des subventions agricoles au soutien de la biodiversité	98
	Étude de cas en Autriche : Suppression des subventions au drainage des zones humides	102
Annexes		107

1 Introduction

Nos systèmes économiques ne sont pas séparés de nos écosystèmes naturels, mais intégrés à ces derniers.

Notre monde naturel ne tourne pas rond. Près d'un million d'espèces sont menacées d'extinction à cause de l'activité humaine. La forêt amazonienne, les récifs coralliens de la planète et les biomes de la forêt boréale se rapprochent rapidement du point critique du non-retour. Il est grand temps de s'employer à veiller à ce que les efforts entrepris contribuent à inverser et non à accélérer l'avènement de crises planétaires imminentes, telles que celles du changement climatique et de la perte de la biodiversité, tout en stimulant les opportunités d'emplois durables pour les communautés.



Nombre de gouvernements et d'entreprises ont pris conscience qu'une occasion unique s'offre à nous pour agir. Cependant, il est nécessaire d'étoffer notre base de données factuelles pour permettre aux autorités de déterminer les voies qui contribuent véritablement au processus de reprise économique sans négliger pour autant les dynamiques mondiales pour la protection de l'environnement et contribuer à réduire la perte de la nature et à limiter le changement climatique, ou du moins à ne pas l'exacerber.

Pendant des décennies, la lutte contre les impacts environnementaux néfastes des subventions a été reléguée au dernier rang sur la liste des priorités des programmes d'action de la plupart des pays, même si leurs gouvernements respectifs ont pris des engagements formels et convenus d'objectifs mondiaux à cet effet. Malgré le besoin urgent de libérer des fonds pour remédier aux crises récurrentes et financer les mesures de riposte appropriées, les pays ont entrepris peu d'actions pour réorienter les financements des subventions néfastes pour l'environnement en les réduisant ou en les remaniant. Certes, il existe des financements de faibles montants qui offrent des incitations positives à la biodiversité, mais ceux-ci restent marginaux.



Cliquer/scanner pour voir la vidéo d'introduction « La nature des subventions »

Des preuves de plus en plus nombreuses indiquent que des subventions bien intentionnées et des aides gouvernementales visant à appuyer des objectifs socio-économiques, notamment en faveur de la sécurité alimentaire et énergétique, peuvent involontairement avoir des incidences négatives et coûteuses sur l'environnement, y compris sur la biodiversité. Ces effets néfastes risquent, à leur tour, d'affecter les sociétés et les économies, tant au niveau local que national. Cela peut être particulièrement vrai dans le secteur agricole. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que le soutien apporté à la production agricole dans 54 pays (à hauteur d'environ 500 milliards de dollars US) est considéré comme potentiellement nocif pour l'environnement¹. Cela peut entraîner la destruction de l'habitat, la dégradation des terres et la pollution par les nutriments. Dans de nombreux cas, ce soutien a des effets de distorsion inégalement répartis et préjudiciables tant pour les populations que pour l'environnement². Des exemples similaires existent dans le secteur de la pêche, où des subventions allant de 7 à 35 milliards de dollars US par an sont considérées comme nuisibles au milieu marin, principalement en raison de la pollution et de la surexploitation. Le secteur des énergies fossiles reçoit lui aussi des subventions très importantes. Dans les pays du G20, les subventions à la production s'élèvent en moyenne à 290 milliards de dollars US par an, et les subventions à la consommation à 320 milliards de dollars US³.

Ces exemples mettent en évidence un certain manque d'efficacité dans les cadres de politique actuels, comme l'absence de processus éprouvés d'identification et de suivi des impacts négatifs sur la nature, qui a provoqué la perte de nombreuses espèces et des dommages irréparables aux écosystèmes. La réorientation de ce soutien inefficace et non durable pourrait permettre de réaliser des économies budgétaires substantielles. Le réalignment des dépenses actuelles pourrait servir le double objectif de générer des économies considérables tout en contribuant à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et les objectifs mondiaux des conventions de Rio. Ces efforts pourraient également contribuer à construire des systèmes de production alimentaire plus résilients et durables.

Au cours de la dernière décennie, parmi les objectifs d'Aichi relatifs à la diversité biologique, l'objectif 3⁴, qui vise à réformer les incitations et notamment les subventions préjudiciables à la biodiversité, est demeuré parmi les objectifs ayant enregistré les moins bons résultats au regard des attentes fixées. En décembre 2022, lors de la 15^e réunion de la Conférence des Parties (COP) à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal a été adopté, dont la cible 18 prévoit ce qui suit :

Cible 18



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 biodiversité⁵.

¹ OCDE (2022a).

² FAO, PNUD et PNUE (2021).

³ Urpelainen et Elisha (2021).

⁴ Cible 3 : D'ici à 2020 au plus tard, les incitations, y compris les subventions néfastes pour la diversité biologique, sont éliminées, réduites progressivement ou réformées, afin de réduire au minimum ou d'éviter les impacts défavorables, et des incitations positives en faveur de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique sont élaborées et appliquées, d'une manière compatible et en harmonie avec les dispositions de la Convention et les obligations internationales en vigueur, en tenant compte des conditions socioéconomiques nationales.

⁵ CDB (2022).



Il convient de remédier à cette situation en priorité au cours de la prochaine décennie. Pour faciliter ce processus, l'Initiative pour la finance de la biodiversité (BIOFIN) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a élaboré les présentes lignes directrices pour examiner, réaffecter et surveiller les principales subventions afin de les rendre responsables sur le plan fiscal et respectueuses de la nature. Étant donné que la diversité biologique est géographiquement spécifique et qu'elle n'est, en grande partie, toujours pas mesurée et documentée, une telle analyse s'avère être une tâche complexe. Ces lignes directrices constituent une première tentative visant à faciliter les évaluations des impacts exercés par les subventions sur la nature, en appliquant une définition plus large qui englobe tous les types de soutien public fournis par les autorités. Les pays peuvent ainsi utiliser ces lignes directrices pour analyser l'ensemble de leurs subventions en vue de déterminer dans quelle mesure celles-ci risquent de nuire à la nature et d'élaborer des plans pour les remanier afin de les rendre plus positives pour la nature. Une approche centrée sur les populations est appliquée pour prévenir les incidences négatives de ces subventions sur les bénéficiaires et renforcer leurs impacts positifs tant sur les personnes que sur le climat.

2 L'approche du programme PNUD-BIOFIN



Cliquer/scanner
pour accéder au
Manuel BIOFIN 2018

Le programme PNUD-BIOFIN a été lancé en 2012 dans le but d'élaborer une méthodologie qui permettrait aux pays de concevoir des plans nationaux de financement de la biodiversité et des programmes d'action nationaux pour aligner les flux financiers sur les objectifs nationaux en matière de biodiversité et les empêcher de provoquer des impacts néfastes tout en améliorant de manière générale la gestion des dépenses. Cette méthodologie a abouti à la publication du Manuel BIOFIN.

Depuis, elle est devenue une initiative mondiale à laquelle 41 pays ont pris part à ce jour.



Les plans de financement de la biodiversité sont établis à partir de mesures de référence des dépenses liées à la biodiversité, des besoins financiers futurs et du paysage actuel des mécanismes de financement. Grâce aux travaux réalisés ces dix dernières années, les pays qui ont bénéficié de ce programme disposent désormais de données de haute qualité sur le contexte actuel du financement de la biodiversité en leur sein, ce qui a donné naissance à une première génération de plans nationaux de financement de la biodiversité.

Pour aider les pays à comprendre quels mécanismes de financement sont déjà utilisés dans le monde, le catalogue des solutions de financement de BIOFIN⁶ a été créé, répertoriant l'ensemble des mécanismes connus. À ce jour, il comprend plus de 150 mécanismes de financement possibles. Chaque pays peut faire usage de ce catalogue pour déterminer les priorités de son plan national de financement de la biodiversité.

Au niveau national, le programme PNUD-BIOFIN fonctionne comme un processus transformationnel qui s'appuie sur des idées nationales et implique la participation d'un grand nombre d'acteurs financiers, notamment les ministères des finances, les banques centrales, les banques de développement, les gouvernements locaux, la société civile, le secteur privé et les ministères de l'environnement, de la planification et de l'agriculture, entre autres. Depuis 2018, l'objectif principal du programme mondial du PNUD-BIOFIN a été réorienté vers l'appui aux pays pour la mise en œuvre de leur plan de financement de la biodiversité.

Chaque pays dispose de sa propre combinaison de solutions de financement, comprenant des financements à court et à long terme, mobilisés par des ressources nationales ou internationales et provenant des secteurs public ou privé, ainsi que des solutions plus conventionnelles susceptibles de fournir des résultats à grande échelle et des idées innovantes au stade de concept.

⁶ BIOFIN (2022).



Plusieurs pays ont déjà obtenu des résultats tangibles à cet égard :



Aux **Philippines**, le programme PNUD-BIOFIN a contribué à combler une lacune dans la législation sur les aires protégées (2018) et soutenu la formulation d'une proposition budgétaire de 43 millions de dollars US en faveur des aires protégées, qui a été adoptée fin 2019 au titre du budget 2020. Une nouvelle application mobile « GCash Forest » a été lancée en même temps que la plateforme de paiement GCash/Alipay, de manière à combiner les incitations contribuant au développement durable avec des paiements destinés à la plantation d'arbres. Cette initiative a permis de planter plus d'un million d'arbres.



Une nouvelle législation portant sur diverses solutions de financement a été officiellement adoptée au **Kazakhstan** en 2017⁷, suivie en 2021 de la mise en place d'un nouveau Code de l'environnement prévoyant une série de mécanismes censés contribuer à la protection et à la restauration de la nature dans le pays : mesures compensatoires des atteintes à la biodiversité, paiements volontaires pour les services écosystémiques, principes de l'écotourisme durable et élaboration de méthodes et d'agréments pour le calcul des émissions de gaz à effet de serre, y compris dans le secteur forestier⁸. Ces résultats financiers ont dépassé les 30 millions de dollars US.



Le **Mexique** a repensé avec succès deux de ses principaux fonds pour l'environnement :

1. un fonds national pour le climat, qui n'était auparavant ni opérationnel ni axé sur la biodiversité et qui, depuis sa restructuration, s'est vu doté de plus de 3 millions de dollars US, dont 2 millions destinés à des solutions fondées sur la nature œuvrant en faveur de la résilience des écosystèmes ;
2. un fonds vert pour la ville de **Mexico**, qui permettra d'économiser 3 millions de dollars US par an grâce à des gains d'efficacité identifiés et à des objectifs mieux définis, centrés sur la protection de la nature.



Le **Sri Lanka** a adopté en 2019 une politique durable applicable au secteur financier ainsi qu'une certification en tourisme durable, qui ont été suivies par de nouveaux investissements substantiels.



La **Zambie** a introduit son cadre national pour les émissions obligatoires vertes en 2020 et décrété un allègement fiscal pour toutes les organisations émettant des obligations vertes en 2022.



Le **Parlement des Seychelles** a approuvé les solutions financières proposées au titre du plan de financement de la biodiversité, ce qui a permis au pays de lancer sa toute première unité de financement de la biodiversité au sein du gouvernement en 2019.



Au **Botswana**, le système de redevances pour les zones protégées a été mis à jour, ce qui a abouti à l'adoption, en 2022, de plusieurs redevances actualisées qui pourraient générer plus d'un million de dollars US de revenus par an.



En **Thaïlande**, les tarifs d'entrée sur l'île de Koh Tao ont été revus à la hausse en 2022, ce qui devrait générer plus de 200 000 dollars US de revenus par an au profit de la restauration des récifs coralliens et de la gestion des déchets.

⁷ BIOFIN (2017).

⁸ BIOFIN (2021a).

L'identification et l'analyse des subventions, qu'elles soient bénéfiques ou potentiellement néfastes, font partie intégrante de la méthodologie BIOFIN⁹ et constituent une étape préalable à la conception des plans nationaux de financement de la biodiversité dans le cadre de l'Analyse des politiques et des institutions (API). On notera toutefois que peu de pays ont choisi d'intégrer dans leurs nouveaux plans la prise en compte des subventions préjudiciables à l'environnement. La collecte de données crédibles sur les subventions nuisibles et leur impact sur la biodiversité s'est avérée être un défi de taille.

Certaines estimations mondiales récentes des subventions dommageables à l'environnement dans tous les secteurs (par ex. les combustibles fossiles, l'exploitation minière en roche dure, l'agriculture, la pêche marine, la foresterie, les transports, l'eau et la construction) indiquent qu'elles peuvent atteindre 1,8 billion de dollars US¹⁰ par an, soit 2 % du PIB mondial. Ces considérations plaident fortement

pour une intensification de l'action dans ce domaine. À moins que des mesures significatives ne soient prises, ces dépenses négatives accrues pourraient finalement surpasser nos efforts visant à lever des fonds pour des investissements positifs en faveur de la nature. Sans un changement substantiel, il sera sans doute impossible d'atteindre les objectifs du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal¹¹, notamment la cible 18, qui se concentre sur les incitations positives potentiellement néfastes, y compris les subventions.

Pour accélérer les progrès dans ce domaine, des études sont en cours dans 27 pays du programme BIOFIN aux fins d'examiner les conséquences pernicieuses des subventions sur la biodiversité et de créer des plans d'action pour les repenser et les réajuster. Les présentes lignes directrices ont pour vocation de soutenir ce travail en s'appuyant sur les enseignements qui commencent à se dégager des études menées dans ces pays.



⁹ BIOFIN (2018).

¹⁰ Earth Track (2022).

¹¹ CDB (2022).

3 Objectif des présentes lignes directrices

Récemment, la Convention sur la biodiversité (CDB) a adopté le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, un accord mondial sur la meilleure voie à suivre pour sauver la nature d'ici 2030, au sein duquel les incitations, y compris les subventions préjudiciables à la biodiversité, sont un sujet clé. Parmi les 23 cibles de l'accord, la cible 18 appelle les pays à remédier aux impacts négatifs des subventions et à créer des incitations positives pour stimuler le changement.



Si les pays veulent faire plus de progrès qu'au cours de la dernière décennie, ils devront commencer par identifier les subventions qui exercent, souvent par inadvertance, des incidences adverses sur la nature, puis trouver les moyens d'y remédier. À cette fin, les présentes lignes directrices visent à aider les pays à **évaluer dans quelle mesure les subventions et le soutien gouvernemental ont des impacts néfastes sur la biodiversité, et à créer des plans d'action pour les repenser et les réajuster.**

Par conséquent, ces lignes directrices fourniront aux pays des orientations, en addition de ce qui leur est proposé dans le Manuel BIOFIN, pour :



Identifier et évaluer les subventions et le soutien gouvernemental susceptibles de nuire à la nature et, si possible, quantifier l'étendue de l'impact négatif en question et le coût de la subvention.



Définir différentes options de restructuration grâce à une analyse multidimensionnelle qui prend en compte de manière adéquate les préoccupations sociales, environnementales, économiques, d'économie politique et d'égalité des genres tout au long du processus de révision et de transition.



Élaborer des plans d'action pour redessiner les subventions jugées prioritaires, en décrivant plusieurs scénarios.



Mettre en œuvre les plans d'action pour repenser les subventions afin de réduire leurs impacts négatifs sur la nature et d'autres effets adverses qui leur sont associés tout en améliorant leurs attributs positifs pour les objectifs de développement durable (ODD).



Identifier les lacunes institutionnelles qui ont été à l'origine de l'adoption de subventions sans qu'il soit suffisamment tenu compte de leur incidence sur la nature et définir des actions visant à combler les lacunes existantes.

Ces lignes directrices sont principalement destinées aux groupes de parties prenantes nationales dans les pays en développement soucieux d'entreprendre un examen exhaustif de la question des subventions néfastes.

4 Définitions des subventions et portée de l'évaluation

Différentes définitions des subventions sont utilisées en fonction du contexte et de la nature spécifique des débats. Il importe que chaque pays définisse clairement le terme de « subvention » qui servira de base pour déterminer la portée de l'évaluation. Ces lignes directrices ne visent pas à être prescriptives en ce qui concerne les définitions, mais servent plutôt à fournir des orientations.





ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

Conformément aux dispositions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), « une **subvention** sera réputée exister s'il y a une contribution financière des pouvoirs publics ou de tout organisme public du ressort territorial d'un Membre », et « si un avantage est ainsi conféré »¹². L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit la portée des **subventions préjudiciables à l'environnement** soumises à examen comme étant « toutes sortes de soutiens financiers et de réglementations mises en place pour améliorer la compétitivité de certains produits, processus ou régions et qui, compte tenu du régime fiscal en vigueur, introduisent (involontairement) une discrimination à l'égard des pratiques environnementales saines »¹³.



Convention sur la
diversité biologique

La CDB fait référence aux **incitations néfastes ou perverses** à l'encontre de la biodiversité comme étant « des incitations économiques, juridiques et institutionnelles qui émanent de politiques ou de pratiques induisant des comportements non durables qui détruisent la biodiversité, souvent en tant qu'effets secondaires imprévus de politiques conçues pour atteindre d'autres objectifs »¹⁴. Les subventions sont considérées comme un sous-ensemble d'incitations.



Le Fonds monétaire international (FMI) considère l'absence d'internalisation des externalités ou l'inaction du gouvernement comme une subvention implicite¹⁵ lors de l'examen des subventions.

Toute définition appelée à être adoptée devrait permettre aux pays d'atteindre leur objectif en matière d'identification et de réorientation de l'aide gouvernementale et des subventions octroyées aux activités préjudiciables, et idéalement, de progresser sur le front de la cible 18 du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal en rendant compte de leurs réalisations.

Dans de nombreux pays, le soutien du gouvernement n'est pas aligné sur les objectifs nationaux en matière de biodiversité. Bon nombre de subventions sont inefficaces, même au regard des fins prévues, et/ou ne soutiennent plus la trajectoire de développement du pays, notamment les objectifs de durabilité¹⁶. Ces subventions devraient idéalement être progressivement supprimées ou réformées pour étayer les objectifs de développement durable (ODD), y compris en termes d'effets positifs pour la nature. Dans d'autres cas, les subventions atteignent le résultat escompté (par ex. la sécurité alimentaire) mais ont en sus des retombées involontairement néfastes sur la nature. Les subventions de ce type devraient être réformées de telle sorte que l'effet escompté soit toujours atteint mais avec un impact neutre ou positif pour la nature.

¹² Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

¹³ OCDE (2005).

¹⁴ Secrétariat de la CDB (2011).

¹⁵ TEEB (2009).

¹⁶ OCDE (1998).

Tableau 1: Types de subventions

 Type de subvention	 Exemples
Transferts directs de fonds	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses publiques ciblées à travers les budgets gouvernementaux à différents niveaux. Par exemple, le financement de programmes de recherche et de développement. • Entreprises publiques (selon différents régimes de propriété), si le transfert de fonds est effectué dans des conditions plus favorables que celles du marché. Par exemple, une injection de fonds propres dans la distribution d'engrais chimiques à partir du budget de l'État.
Transferts indirects : incitations basées sur le revenu ou incitations par les prix	<ul style="list-style-type: none"> • Interventions sur les prix qui augmentent les prix intérieurs ou les font baisser, générant ainsi des effets incitatifs ou dissuasifs. • Incitations par les prix qui consistent principalement en des mesures aux frontières, y compris des mesures tarifaires et non tarifaires telles que des droits de douane ou des quotas d'importation, des interdictions d'exportation ou des subventions conduisant à des avantages déloyaux et/ou à la déréglementation des prix du marché (par ex., des politiques de fixation des prix intérieurs au-dessus du taux du marché pour les producteurs).
Incitations fiscales	<p>Soutien fiscal sous la forme d'exonérations spéciales, de déductions, de réductions de taux, de rabais, de crédits d'impôt et de reports qui réduisent les coûts. Ceci comprend :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Subventions basées sur la production, qui incluent les transferts effectués en fonction du rendement de production. • Subventions basées sur les intrants, qui impliquent des transferts effectués en abaissant le prix des intrants variables, du capital fixe ou du crédit, comme par exemple, une exonération de TVA applicable aux intrants chimiques. • Subventions basées sur les facteurs de production à partir de deux types de critères : i) des critères en termes de produits, par ex. dans le secteur agricole, la superficie plantée, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu de l'agriculteur ; ou ii) des critères autres que les produits de base, tels que des subventions liées aux résultats environnementaux ou paysagers (par ex. pour encourager une utilisation alternative des terres agricoles ou des pratiques de conservation des terres) ou des paiements forfaitaires à tous les agriculteurs soumis à des conditions d'écoconditionnalité.
Autres recettes publiques abandonnées	<p>Recettes publiques abandonnées provenant des ressources appartenant à l'État (ressources naturelles, terres, infrastructures), des biens et des services. Pas de frais ni de prix inférieurs aux prix du marché.</p>
Transfert de risque au gouvernement	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien au crédit : prêts et garanties gouvernementaux inférieurs aux taux du marché • Assurance : assurance gouvernementale à des taux inférieurs à ceux du marché, transfert des risques vers le gouvernement et plafonnement des montants à acquitter au titre de la responsabilité commerciale. • Transfert des coûts environnementaux au gouvernement : transfert post-projet (coûts de fermeture et de suivi à long terme) ou pendant les opérations (coûts de gestion environnementale des déchets).

Les subventions peuvent inclure des **transferts de fonds directs et indirects**. Certaines subventions sectorielles sont **inscrites au budget** (c'est-à-dire qu'elles sont clairement visibles dans les budgets gouvernementaux ou peuvent être estimées à partir des comptes budgétaires), tandis que d'autres sont hors budget (c'est-à-dire

qu'elles ne sont pas prises en compte dans les budgets nationaux). Certaines subventions inscrites au budget sont traditionnellement utilisées par les gouvernements des pays en développement pour soutenir les moyens de subsistance locaux, réduire la pauvreté et promouvoir les activités économiques et productives.

Types d'impacts négatifs

Certains types de subventions sont d'importants moteurs d'activités préjudiciables à la biodiversité, qui entraînent des pertes de services écosystémiques. Leur incidence pernicieuse sur l'environnement se traduit de deux manières :

1

Les subventions visant à sous-évaluer l'utilisation des ressources naturelles aboutissent à une surconsommation au-delà des niveaux durables.

2

Les subventions visant à accroître la production peuvent conduire à une utilisation accrue d'intrants polluants, à des méthodes de production préjudiciables ou à une transformation non durable des écosystèmes, ce qui, en retour, aggrave le risque de dommages environnementaux à long terme.

La **valeur monétaire d'une subvention ne correspond pas nécessairement à l'ampleur de son effet nocif¹⁷**; même des subventions relativement faibles peuvent avoir des impacts négatifs majeurs. L'inverse est également vrai : une subvention importante, qu'elle soit efficace ou non pour atteindre son objectif principal déclaré, n'aura pas nécessairement un impact négatif substantiel sur la biodiversité. Une compréhension de base de l'ampleur de l'impact sur la biodiversité sera importante pour prioriser les subventions justifiant une réforme.

Une **quantification détaillée des impacts sur la biodiversité peut s'avérer difficile à établir** en raison de la complexité de l'analyse. Il existe souvent plusieurs facteurs contributifs, ce qui rend très difficile l'identification du lien de causalité direct entre les subventions et l'étendue exacte de leurs effets néfastes sur la biodiversité. En outre, la biodiversité est spécifique à un emplacement précis et la plupart des zones manquent de données précises sur la présence de la majorité des espèces, ainsi que de données spatiales. **Les présentes lignes directrices recommandent d'adopter une approche préventive** sans

attendre de preuves détaillées issues des évaluations d'impact sur la biodiversité.

Les impacts sur la biodiversité pourraient se traduire comme suit : la perte d'espèces (par ex., les pollinisateurs en raison de l'utilisation de pesticides, de la surpêche ou de pratiques de pêche dommageables) ; la perte de terres agricoles riches en biodiversité, y compris les sols ; l'impact sur le ruissellement des eaux (par ex. en raison de l'utilisation accrue d'engrais, de l'augmentation des densités de pâturage et des taux de chargement ou de la conversion aux monocultures) ; et une diversité réduite des habitats (par ex., des limites physiques plus faibles entre les différentes terres agricoles, forestières, résidentielles et commerciales). Les subventions peuvent également exacerber les facteurs de la perte de biodiversité tels que la perte d'habitats, l'introduction et la propagation d'espèces envahissantes, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution ou le changement climatique.

Le tableau 2 illustre certains impacts négatifs potentiels des subventions sur la biodiversité dans des secteurs clés.

¹⁷ OCDE (2013).

Tableau 2 : Impacts négatifs potentiels des subventions sur la biodiversité dans des secteurs clés

Secteur	Objectif de l'octroi de la subvention	Effets	Impacts potentiels sur la biodiversité
Agriculture 	Soutenir une augmentation de la production	Activités agricoles intensifiées avec un recours plus conséquent aux intrants chimiques, à la mécanisation et à l'irrigation	<ul style="list-style-type: none"> • Perte d'espèces non ciblées, y compris les pollinisateurs, en raison des effets directs et indirects des pesticides • Eutrophisation des écosystèmes terrestres, marins et d'eau douce à cause des engrais • Perte d'habitats naturels due au drainage, à l'irrigation, à l'extension des terres agricoles en habitats naturels ou à la consolidation des exploitations • Dégradation et érosion des sols dues aux techniques de culture et à la réduction de la période de jachère
Pêche 	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître l'effort de pêche en réduisant les coûts d'exploitation (par ex., par des subventions aux carburants et des exonérations fiscales) et en augmentant les revenus par l'imposition de prix fixes pour les captures • Mettre en œuvre des programmes qui augmentent la capacité de pêche en réduisant le coût du capital pour l'expansion et la modernisation de la flotte (par ex., par le biais de programmes de rachat de navires, de prêts à faible taux d'intérêt, de garanties de prêt et de subventions) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacités et efforts de pêche renforcés par la promotion des grandes pêches et l'acquisition de gros navires • Consommation en hausse provoquée par la baisse des prix • Effort de pêche accru grâce au soutien accordé aux entreprises non viables 	Niveaux de pêche insoutenables ¹⁸ entraînant : <ul style="list-style-type: none"> • une augmentation de la mortalité des espèces cibles et des captures accessoires ; • un impact physique conséquent sur l'habitat des organismes benthiques causé par le chalutage de fond ; • des implications indirectes sur d'autres espèces : les pêcheries éliminent les proies que les poissons piscivores, les oiseaux et les mammifères consommeraient autrement, ou peuvent éliminer les prédateurs qui autrement contrôlèrent les populations de proies.

¹⁸ Pour plus d'informations sur l'impact du soutien à la pêche sur la biodiversité, voir OCDE (2022b).

Secteur	Objectif de l'octroi de la subvention	Effets	Impacts potentiels sur la biodiversité
Transport 	Subventionner le carburant	Nombre de déplacements en augmentation et usage accru des véhicules	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation des émissions de GES ayant un impact direct et indirect sur la biodiversité : l'augmentation du dioxyde de carbone provoque une acidification de l'océan, affectant la faune et la flore sensibles aux déséquilibres de pH. • Augmentation des pertes et de la fragmentation de l'habitat, progression de la déforestation dans les zones reculées.
	Construire des routes	Nombre plus important de routes construites	
Énergie 	Subventionner le carburant	Utilisation accrue de carburant	Accroissement des émissions de GES ayant un impact direct et indirect sur la biodiversité : l'augmentation du dioxyde de carbone provoque une acidification des océans, affectant la faune et la flore sensibles aux déséquilibres de pH.
Eau 	Accorder des subventions au prix de l'eau et des subventions indirectes à l'eau	Surconsommation et gaspillage d'eau dus à une tarification inférieure au coût du marché	Baisse des nappes phréatiques, érosion et perte de biodiversité dues à une situation de stress hydrique ou au manque d'eau et de nourriture disponibles pour la faune.

Source : TEEB (2009).

5 Données mondiales disponibles



Selon un rapport de l'OCDE de 2020, les gouvernements allouent environ 500 milliards de dollars US par an en subventions potentiellement néfastes pour la biodiversité, soit cinq à six fois plus que les dépenses publiques totales consacrées à la biodiversité, estimées entre 78 et 92 milliards de dollars US par l'OCDE (2020)¹⁹, et à 121 milliards de dollars US par an en moyenne par Seidl *et al.* (2020). Selon un rapport de suivi de l'OCDE (2021)²⁰, le soutien gouvernemental préjudiciable à l'environnement est estimé à 800 milliards de dollars US par an. Cette estimation était basée sur des données mises à jour et sur de nombreuses déclarations de pays aux bases de données de l'OCDE (et de l'AIE). L'OCDE estime que les gouvernements des grandes économies et des économies émergentes fournissent chaque année 345 milliards de dollars US de soutien agricole potentiellement nocif pour l'environnement.

¹⁹ OCDE (2020b).

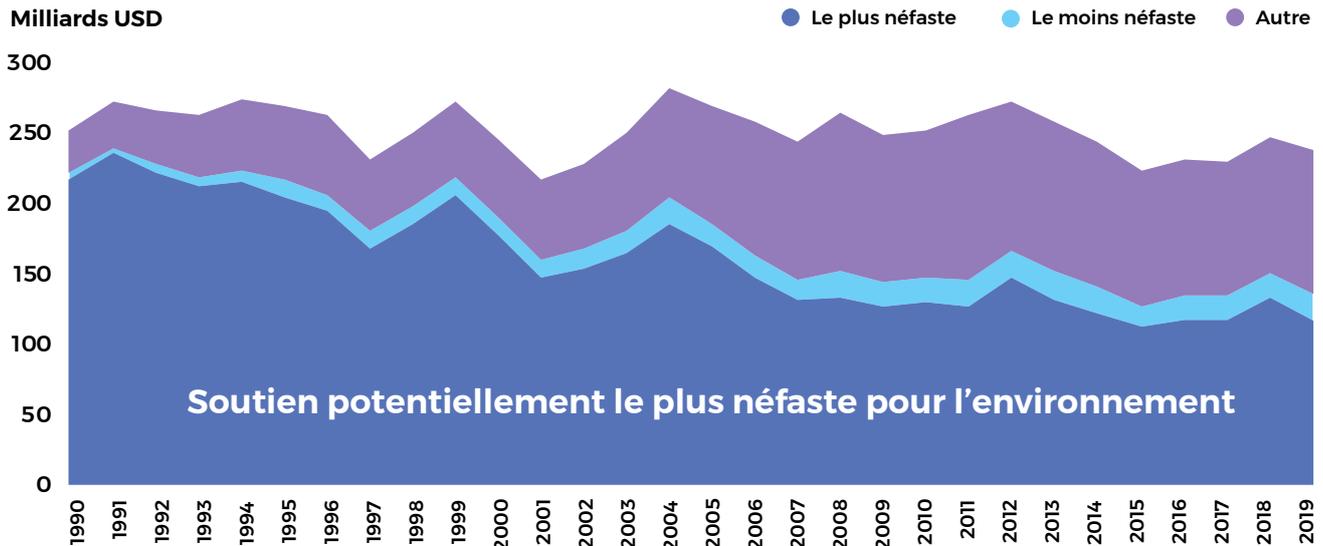
²⁰ OCDE (2021).



Selon l'OCDE, dans 54 économies, 345 milliards de dollars US de soutien agricole par an (moyenne 2017-2019) ont été fournis d'une manière qui compromet la durabilité du secteur²¹. Même si la part des subventions aux agriculteurs potentiellement les plus nocives pour l'environnement a considérablement

diminué depuis 1990, elle est restée relativement constante au cours de la dernière décennie, comme l'indique la figure 1²². Pour l'Union européenne (UE), les dépenses agricoles de 2021 à 2027 devrait s'élever à 387 milliards d'euros, incluant certains paiements dépendant de pratiques respectueuses de l'environnement²³.

Figure 1 : Évolution du soutien aux producteurs dans les pays de l'OCDE par impact environnemental potentiel



Note : le soutien aux producteurs agricoles considéré comme potentiellement le plus néfaste pour l'environnement comprend : le soutien des prix du marché ; paiements basés sur la production de produits de base sans contraintes environnementales imposées aux pratiques agricoles ; et paiements basés sur l'utilisation d'intrants variables sans contraintes environnementales imposées aux pratiques agricoles. Le soutien considéré comme potentiellement le moins néfaste (ou bénéfique) comprend : paiements basés sur la superficie, le nombre d'animaux, les recettes ou le revenu soumis à des contraintes environnementales ; paiements basés sur l'utilisation d'intrants soumis à des contraintes environnementales ; et paiements basés sur des critères non liés aux produits de base. « Autre » fait référence au soutien restant qui n'entre dans aucune de ces catégories (c'est-à-dire divers). Pour une explication de la méthodologie, voir le chapitre 4 dans : OCDE (2013). *Moyens d'action au service de la croissance verte en agriculture*. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264204140-fr>.

Source : Calculs du Secrétariat de l'OCDE basés sur l'OCDE (OCDE, 2021) « Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs (ESP et ESC) ». Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données). <https://doi.org/10.1787/agr-data-fr>

Les subventions mondiales à la pêche ont été estimées à 50 milliards de dollars US par an, dont 20 milliards pour le seul carburant²⁴. Les subventions qui réduisent le coût du carburant et les intrants achetés par les pêcheurs eux-mêmes ont tendance à entraîner une forte augmentation de l'effort de pêche, accompagné de ses risques associés de surpêche. Au cours de la période 2018-2020, les 40 pays et économies couverts par la base de données de l'OCDE sur le soutien à la pêche (FSE) et responsables de

90 % des débarquements mondiaux sur la période, ont fourni un soutien annuel moyen de 10,4 milliards de dollars US au secteur. Ce soutien représentait environ 11 % de la valeur moyenne des débarquements sur la période, contre environ 14 % en 2012-2014²⁵.

D'autres estimations de subventions préjudiciables à la biodiversité dans une série de secteurs sont indiquées dans le tableau 3.

²¹ Ibid.

²² OCDE (2019).

²³ UE (2022), pp. 2023-27.

²⁴ Sumaila *et al.* (2016), pp. 143-146.

²⁵ OCDE (2022).

Tableau 3 : Subventions potentiellement nuisibles à la biodiversité par secteur

Secteur	Région	Estimation de l'ampleur du soutien potentiellement nocif à la biodiversité en milliards de dollars US de 2021)	Sources et commentaires
 Agriculture	MONDE	520	FAO, PNUE et PNUD (2021) sur la base d'estimations du soutien total également élaborées par l'OCDE
 Pêche		50	<ul style="list-style-type: none"> • Sumaila et Skeritt (2021) • Banque mondiale (2021)
 Énergie (combustibles fossiles)		640	<ul style="list-style-type: none"> • OCDE (2019) • AIE (2021)
 Foresterie		155	<ul style="list-style-type: none"> • Interpol (2020) • Banque Mondiale (2021)
 Eau		350	Banque Mondiale (2019)

Source : adapté de Earth Track (2022).

Il existe encore trop peu de données disponibles sur les subventions octroyées aux secteurs importants pour l'environnement tels que l'exploitation minière, l'industrie manufacturière et les infrastructures. Il y a généralement à cet égard moins de données disponibles pour les pays en développement que pour les pays développés. Pour combler ces lacunes, les pays en développement ont besoin d'un soutien plus intensif et d'une méthodologie adaptée à leur contexte.

6 Méthologies, lignes directrices et outils existants

Un certain nombre de documents d'orientation ont été élaborés au fil des ans pour aider les décideurs à identifier les subventions potentiellement néfastes à la biodiversité susceptibles d'être restructurées.

L'OCDE (2005) a élaboré un cadre d'évaluation intégré comprenant une liste de contrôle qui aide les gouvernements et les analystes à identifier les subventions dont la restructuration serait bénéfique pour l'environnement²⁶. Des travaux plus récents de l'OCDE (2022)²⁷ ont permis de dégager des informations sur les bonnes pratiques pour identifier et évaluer les subventions et autres incitations nuisibles à la biodiversité. Ils s'appuient sur 23 études entreprises à ce jour au niveau de 12 pays. Les étapes clés d'une telle évaluation sont comme suit : i) définition de la portée ; ii) sélection ; iii) collecte de données ; et iv) évaluation.

²⁶ OCDE (2005) et OCDE (2007a).

²⁷ Matthews et Karousakis (2022).

Les travaux du Secrétariat de la Convention sur la biodiversité (CDB)²⁸ et l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB)²⁹ ont jeté les bases permettant à l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IEEP)³⁰ de développer un outil d'évaluation des subventions nuisibles à la biodiversité, qui comprend les quatre phases ci-dessous :



Sélection des subventions

Cette phase de sélection sert à identifier les subventions qui ont un potentiel évident de nuire à la biodiversité et qu'il est politiquement plus viable de repenser.



Évaluation de la nécessité de restructurer les subventions actuelles

Cette phase évalue les besoins et les avantages liées à la restructuration d'une ou de plusieurs subventions, en décrivant des options claires pour en réduire considérablement les impacts négatifs. Une proposition de restructuration d'une subvention doit recevoir l'aval des décideurs politiques pour déterminer si elle est susceptible d'apporter des avantages environnementaux significatifs. Si tel est le cas, l'évaluation sera poursuivie et ses impacts sociaux et économiques seront explorés lors de la phase suivante.



Analyse des options de réorientation

Cette phase assiste à l'élaboration des options concrètes de restructuration. Elle devrait aider à préparer la prise de décisions politique en faveur de la restructuration ou de la suppression des subventions préjudiciables à la biodiversité et à déterminer si la restructuration est souhaitable et/ou susceptible d'être couronnée de succès compte tenu de ses impacts sociaux et économiques.



Identification des opportunités d'action

Cette phase identifie les fenêtres d'opportunités permettant de favoriser, faciliter et promouvoir la restructuration des subventions actuelles et de faire émerger les champions capables de porter les débats au niveau national, de mobiliser le soutien public et politique nécessaire à l'avancement de la réflexion sur cette question. Cette démarche devrait contribuer à établir le calendrier et la marche à suivre pour la priorisation des actions de restructuration.

²⁸ CBD (2011).

²⁹ TEEB (2009).

³⁰ Institute for European Environmental Policy (2012).



Les présentes lignes directrices ajoutent une cinquième étape destinée à fournir des orientations supplémentaires pour la mise en œuvre de la restructuration et de la réorientation des subventions et du suivi-évaluation (S&E) correspondant.

La restructuration des subventions se heurte toujours à des défis politiques et doit se fonder sur une analyse complète des impacts socio-économiques potentiellement positifs et négatifs.

Il est essentiel d'explorer plusieurs scénarios possibles visant à réduire les impacts négatifs sur la nature :



Intégration d'une approche écologique dans la réorientation des subventions

Ce type d'approche tend à conserver la structure de paiement de la subvention, mais en ajuste l'objectif, les conditions, les réglementations et les incitations de manière à en réduire les impacts environnementaux négatifs, comme par exemple maintenir les subventions à la pêche tout en interdisant l'utilisation de certains hameçons et filets qui nuisent aux poissons et à d'autres espèces. Ainsi, des subventions préjudiciables peuvent même être transformées en subventions neutres ou positives pour la biodiversité. Un autre exemple consiste à exclure les zones écologiquement sensibles pour l'utilisation d'engrais chimiques ou celles où un certain niveau de pollution de l'eau est observé.



Réduction de la valeur des subventions

L'allocation budgétaire pour la subvention est réduite, ce qui atténue d'autant ses impacts néfastes sur la biodiversité tout en économisant des fonds publics importants. Par exemple, une réduction de 5 % d'une subvention importante peut permettre de réaliser des économies à hauteur de plusieurs millions de dollars US.



Élimination des subventions

Les subventions ne sont complètement supprimées qu'après une analyse détaillée de leurs implications socio-économiques et environnementales potentielles. Cela s'effectue dans un sous-scénario selon une approche progressive visant à réduire une subvention sur plusieurs années.



Modifications mineures des éléments les plus néfastes

Il est possible de retirer d'une subvention les volets concernant les éléments les plus dangereux, comme un engrais chimique particulièrement nocif, sans que cela nécessite une restructuration majeure de la subvention.



Il est impératif d'appliquer aux subventions un cadre de S&E solide afin de garantir la réalisation des objectifs fixés et de mesurer la performance financière et non financière des opérations. Chaque subvention réorientée doit inclure un plan de S&E, avec des objectifs financiers et des jalons clairement définis pour identifier les domaines potentiels d'amélioration. Une surveillance régulière est nécessaire au vu de la constante évolution du paysage.

7 Lignes directrices de BIOFIN pour identifier et réorienter les subventions néfastes





Une grande partie des enseignements mis à profit pour l'élaboration des présentes lignes directrices provient d'une étude multi-pays entreprise en 2021-2023 par l'Initiative pour la finance de la biodiversité (BIOFIN) du PNUD dans 27 pays en développement, avec le soutien financier des Gouvernements du Canada, de la Belgique, de la Flandre, de l'Allemagne, de la Norvège, de la Suède (par le biais de l'Agence suédoise de coopération au développement international (ASDI)), de la Suisse, du Royaume-Uni, du Partenariat d'action pour une économie verte (PAGE) lancé par les Nations Unies et de l'Union européenne. Cette étude visait à évaluer dans quelle mesure les subventions et les instruments politiques sont préjudiciables à la biodiversité, et ses résultats devraient aboutir à des plans d'action sur la manière de les repenser et de les réajuster.

Ces lignes directrices ont été élaborées sur la base de la littérature pertinente, dont le Manuel BIOFIN 2018 et d'autres sources telles que l'OCDE et L'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB). Dans le cadre de l'Analyse des politiques et des institutions (API) du Manuel BIOFIN 2018, chaque pays crée un inventaire des subventions susceptibles d'avoir des impacts négatifs sur la biodiversité, conformément au modèle présenté dans le tableau 4.

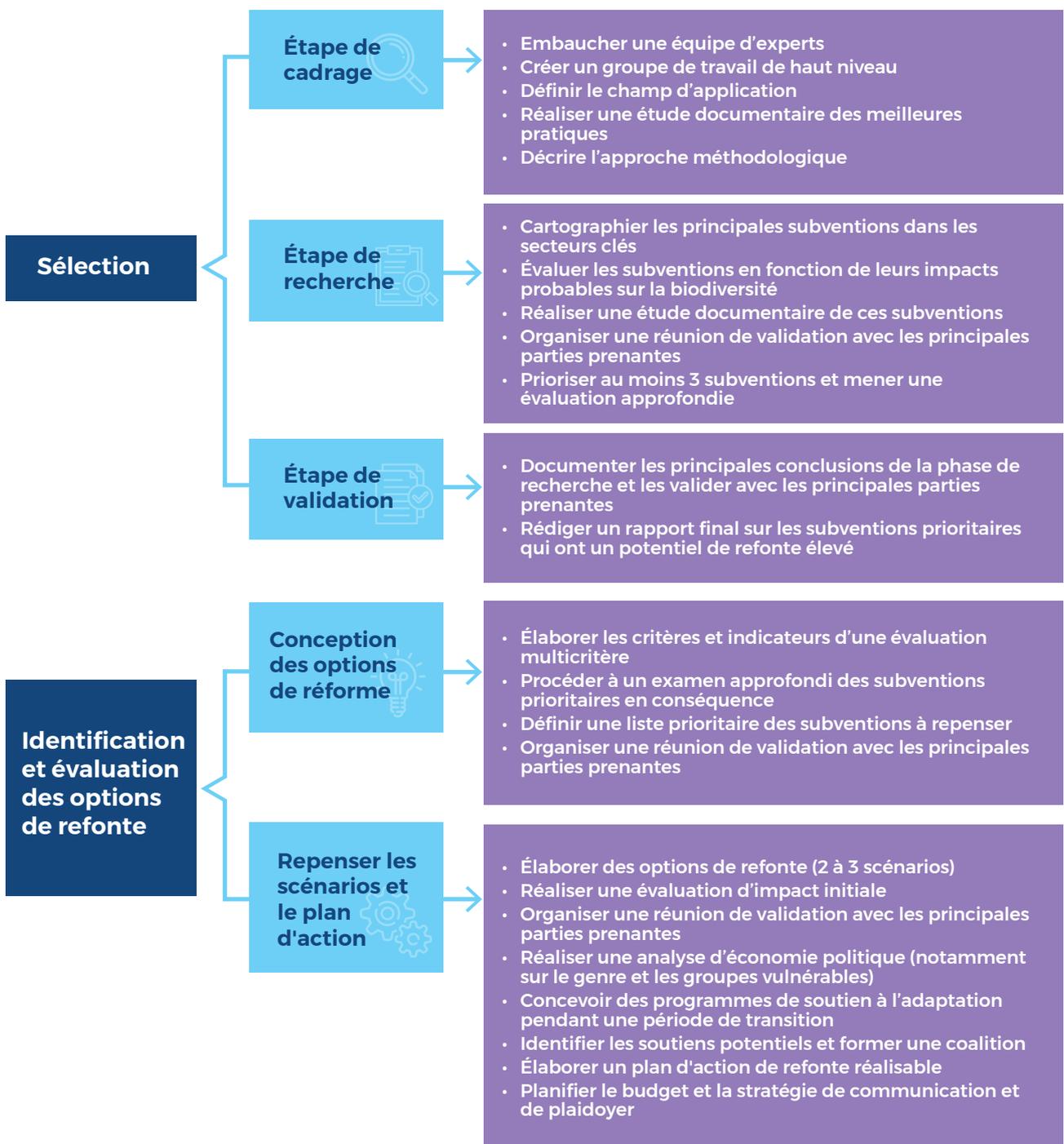
Tableau 4 : Modèle de cartographie des subventions potentiellement néfastes pour la biodiversité

Rubrique	Description
Subvention existante	Nom de la subvention analysée
Partie prenante, organisation ou agence responsable	Parties prenante, organisation et agence concernées ou liées à la subvention
Secteur	Secteur(s) concerné(s)
Facteurs	Décrire les motivations expliquant l'introduction et le maintien de la subvention
Biais direct ou indirect	Est-ce une subvention directe ou indirecte ?
Valeur financière	Valeur financière de la subvention (si cette information est déjà disponible)
Description - objectif et bénéficiaires visés	Décrire les principaux objectifs de la subvention et les bénéficiaires visés
Avantages (sociaux, environnementaux, économiques)	Décrire les différents avantages que la subvention a et aura sur les aspects sociaux, environnementaux et économiques, comme par exemple dans le cas d'une subvention agricole pour soutenir l'emploi rural
Avantages pour la biodiversité	Comment la subvention profite-t-elle à la biodiversité ?
Impacts négatifs sur la biodiversité	Quels en sont les impacts négatifs attendus ou connus sur la biodiversité, les écosystèmes, les services écosystémiques ou les espèces menacées ?
Est-ce une subvention potentiellement néfaste ?	Voir la définition des subventions potentiellement dommageables à la section 4 (<i>Définition des termes et champ d'application</i>)
Législation connexe	Décrire les principales lois et réglementations régissant la subvention
Notes complémentaires	Notes complémentaires
Liens vers des études et ressources connexes	Répertorier les différentes sources d'analyse liées à la subvention (par ex., les justifications économiques)

S'appuyant sur cet inventaire initial qui fournit une vue d'ensemble complète au niveau des pays, les équipes nationales du programme BIOFIN ont examiné toutes les principales subventions financières dans des secteurs clés susceptibles d'avoir un impact négatif sur la biodiversité et élaboré des scénarios de restructuration (élimination, réduction ou écologisation et réorientation) pour les mécanismes prioritaires avec un programme d'action. Les scénarios proposés varient selon les

pratiques néfastes visées, y compris au sein d'une même subvention. Ils peuvent par exemple s'articuler autour d'un type d'engrais chimique ou d'une pratique de pêche spécifique, ou proposer une approche plus globale de restructuration, de réorientation ou même d'élimination s'il a été établi que la subvention n'atteint pas son objectif ou qu'elle est particulièrement nocive (notamment à l'égard d'espèces menacées)

Figure 2 : Aperçu de l'approche



L'approche proposée comprenait les phases décrites ci-dessous.

A Sélection des subventions

L'objectif de cette phase est de réaliser un premier inventaire des subventions au niveau des pays.



1 Étape de cadrage

- a. **Constituer une équipe d'experts pour réaliser les évaluations.** Il devrait s'agir d'une équipe multidisciplinaire capable de prendre en considération les préoccupations sociales, environnementales, économiques et politiques aux niveaux macro et micro, ainsi que d'autres impacts positifs et négatifs potentiels tout au long du processus de réorientation. Selon le contexte du pays, l'équipe pourrait comprendre des experts dans les domaines de la biodiversité, des finances publiques, de l'économie, de l'agriculture, de la pêche, des études sociales et du genre. Idéalement, un spécialiste en communication sera engagé pour concevoir des stratégies de communication et de plaidoyer adaptées.
- b. **Établir un groupe de travail** composé de représentants et d'experts de haut niveau issus des principaux homologues du gouvernement et du secteur privé (ou s'appuyer sur les groupes intersectoriels existants) pour superviser et guider le processus. Le groupe de travail pourrait comprendre des représentants du ministère des Finances, du ministère de l'Environnement et des ministères sectoriels concernés, ainsi que des représentants des parties prenantes du secteur privé dans les secteurs prioritaires et des experts techniques issus de divers domaines. Ce groupe de travail pourrait agir comme un groupe de référence formel ou un groupe consultatif informel.

Encadré 1

Groupe de travail intergouvernemental sur la réorientation des subventions préjudiciables à la biodiversité au Kirghizistan

L'agriculture est un contributeur important au Kirghizistan. En 2020, le secteur employait plus de 18 % de la population active et représentait 13,5 % du PIB. Les subventions au secteur agricole représentaient 2 % du PIB en 2019. Cependant, les subventions accordées par l'État ne sont pas toujours efficaces en termes de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de sauvegarde de l'environnement. Six des neuf subventions fiscales dont bénéficie le secteur agricole se sont révélées préjudiciables à la biodiversité, dont trois devraient faire l'objet d'une réorientation, ce qui encourage les agriculteurs à passer à des pratiques vertes ou biologiques et à des technologies de soutien, créant ainsi de nouvelles opportunités commerciales et d'emploi. Les trois subventions visées sont les subventions à l'irrigation, l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les engrais minéraux et les importations de pesticides, et les taux d'intérêt bonifiés pour les prêts aux producteurs et exportateurs agricoles.

Souvent controversée, la modification d'une subvention, notamment dans le secteur agricole, peut susciter de fortes résistances chez certaines parties prenantes. La perception erronée de l'impact d'une subvention tant parmi les parties prenantes que les entités gouvernementales et la peur très humaine et compréhensible du changement constitue un obstacle majeur à cet égard. Pour le surmonter, les défenseurs de ces mesures doivent tenir les parties prenantes et le public étroitement informés des objectifs et des effets escomptés de leurs travaux. Dans ce cas précis, les groupes cibles comprenaient les ministères de tutelle (agriculture, finances, économie, gestion des ressources en eau et protection de l'environnement), les partenaires de développement, le monde universitaire et le secteur des affaires. Obtenir un soutien politique intergouvernemental fort est essentiel pour gagner du terrain. L'un des objectifs de cette restructuration était de parvenir à une compréhension des impacts des subventions agricoles et de définir la voie à suivre avec toutes les parties prenantes.

L'un des principaux défis posés par les subventions est qu'elles peuvent encourager la création de groupes de pression et d'intérêts particuliers. Le groupe qui bénéficie de la subvention a tendance à être bien organisé et très actif, tandis que le celui qui en subit les effets négatifs ne sait pas forcément que c'est la subvention qui en est responsable.

À cet égard, le Kirghizistan a mis en place un groupe d'experts intergouvernemental pour décider et convenir de la voie à suivre dans la mise en œuvre des réformes. Cela a permis de sceller d'importantes alliances entre les groupes d'intérêt économiques et environnementaux, qui pourraient permettre de surmonter les obstacles pouvant surgir lors de la mise en œuvre des réformes.



- c. **Définir la portée** de l'évaluation, à savoir les secteurs prioritaires, le rayon d'action géographique et la définition de travail. Il importe à cet effet d'analyser les éléments de preuve qui témoignent de l'importance de disposer d'un secteur dépendant de la biodiversité ou ayant un impact sur celle-ci en vue d'éclairer la priorisation des secteurs pour déterminer le champ de l'évaluation. À ce stade, il convient également de revoir les définitions internationales des subventions et des subventions néfastes. Le groupe de travail adoptera une définition adaptée au contexte national.
- d. **Élaborer un plan de consultation et d'engagement des parties prenantes**, comprenant des messages de communication clés adaptés au contexte national pour soutenir ce processus.
- e. **Mener une étude documentaire** répertoriant toutes les meilleures pratiques internationales disponibles sur les options de réorientation des subventions préjudiciables à la biodiversité, qui sont pertinentes au contexte du pays (par ex., publications, bases de données, articles Web). Les sources d'information pourraient inclure : [la base de données FAOSTAT](#), [les données de l'OCDE et l'Initiative mondiale sur les subventions \(GSI\) de l'Institut international pour le développement durable](#).¹⁸ Si l'évaluation comprend une analyse de l'impact sur la biodiversité, il conviendra de rassembler les preuves existantes de la valeur économique de la nature, issues notamment des analyses coûts-avantages et des études d'impact environnemental.
- f. Décider d'un **cadre méthodologique détaillé** et rédiger les **grandes lignes** du rapport final.

2 Étape de recherche

- a. **Cartographier** les principales subventions dans les secteurs clés :

Réaliser une cartographie rapide de toutes les principales subventions du pays dans les secteurs clés sélectionnés. Les subventions positives pour la biodiversité devraient être incluses car elles peuvent guider les efforts de réorientation ou même avoir leurs propres impacts négatifs involontaires sur la nature. Les subventions à la production et à la consommation devraient être prises en compte. Il est possible que certaines informations préliminaires existent déjà dans l'Analyse des politiques et des institutions (API) de BIOFIN et dans l'Analyse des dépenses pour la biodiversité (ADB).



Produit : cette étape permet d'établir une première liste de subventions ayant des impacts négatifs possibles sur la biodiversité au niveau du pays.

- b. **Réaliser une première sélection** des subventions susceptibles d'avoir un impact significatif sur la biodiversité :

Préparer un premier inventaire des subventions qui peuvent être néfastes pour la nature en utilisant le modèle fourni dans le Manuel BIOFIN 2018 et se reporter au tableau 4 pour décrire les subventions. Des questions générales destinées à guider le processus de sélection et d'évaluation des subventions se trouvent à l'annexe 1. Dans le cas de bon nombre d'études, il peut s'avérer difficile de déterminer l'impact précis sur la nature car

les subventions font souvent partie d'un ensemble plus large de mesures et il arrive aussi que les données soient inexistantes. Il est possible le cas échéant de faire une projection sur la base d'autres études internationales menées sur le même sujet.



Produit : la liste établie au terme de l'étape a est élargie pour inclure un examen des impacts négatifs potentiels sur la biodiversité pour chaque subvention, combiné avec la décision quant à la nécessité ou non de mener une enquête plus approfondie.

c. Procéder à un examen plus détaillé de ces subventions couvrant au moins les éléments suivants :

- les politiques de subventions ;
- le cadre juridique et institutionnel ;
- les objectifs et les résultats ;
- le total des coûts financiers annuels du gouvernement ;
- l'estimation des impacts financiers de ces subventions sur les différentes catégories de ménages et de producteurs ;
- les impacts imprévus des subventions sur la biodiversité et, si possible, les coûts économiques qui y sont associés.

Cet exercice peut prendre la forme d'un examen documentaire complété par la contribution d'un expert et une analyse spatiale. Les sources potentielles sont l'institution nationale de statistique, les rapports analytiques gouvernementaux, les données scientifiques et les conclusions issues des études universitaires et des ONG, ainsi que les informations véhiculées dans les journaux et les médias locaux. Les preuves de la valeur économique de la nature et notamment les analyses coûts-avantages et les études d'impact environnemental liées aux subventions constituent d'importantes sources d'informations. D'autres sources pourraient inclure une base de données internationale sur l'évaluation économique de l'environnement, telle que la [base de données sur l'évaluation des services écosystémiques \(ESVD\)](#). 

Concernant la revue documentaire, l'analyse peut être appuyée par une analyse spatiale et/ou une expertise (méthode Delphi, entretiens semi-directifs, etc.) permettant d'identifier les zones les plus touchées et de mieux comprendre les facteurs d'impact sur la biodiversité. L'analyse doit mentionner les cas où plusieurs facteurs, dont une subvention, risquent d'avoir des impacts préjudiciables pour la biodiversité. Les études et les rapports techniques qui soutiennent ces affirmations constituent la source d'information idéale, mais en leur absence, des informations anecdotiques provenant d'experts peuvent être utiles. Une grande précision sera nécessaire à ce stade pour soutenir le processus de priorisation. Les questions d'orientation auxquelles il faudra répondre pour cette étape de recherche se trouvent à l'annexe 1.



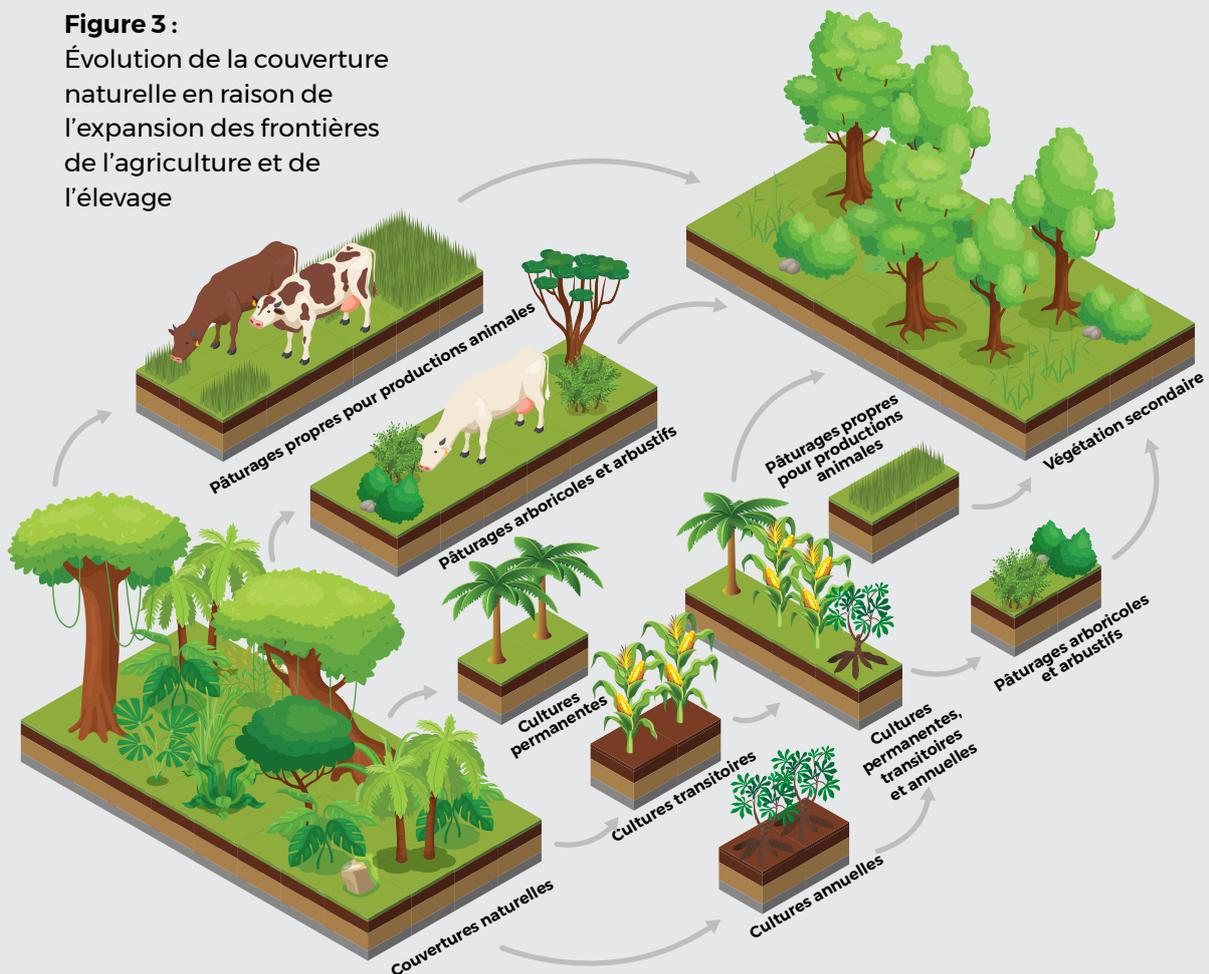
Produit : des études de profil détaillées sont réalisées pour un nombre sélectionné de subventions dans la liste de l'étape b. Elles seront utilisées pour le processus de validation à l'étape d.

Analyse spatiale en Colombie – Utilisation des données SIG pour évaluer les tendances de l'impact des subventions sur la biodiversité

En Colombie, il était très difficile d'attribuer les impacts sur la biodiversité à des subventions spécifiques en raison du manque de données et d'informations disponibles. Pour surmonter cet obstacle, l'analyse géospatiale a été utilisée pour établir des modèles de changement dans la couverture des terres associés aux systèmes de production agricole, où le soutien était fourni par le biais de financements censés avoir des impacts négatifs sur la nature.

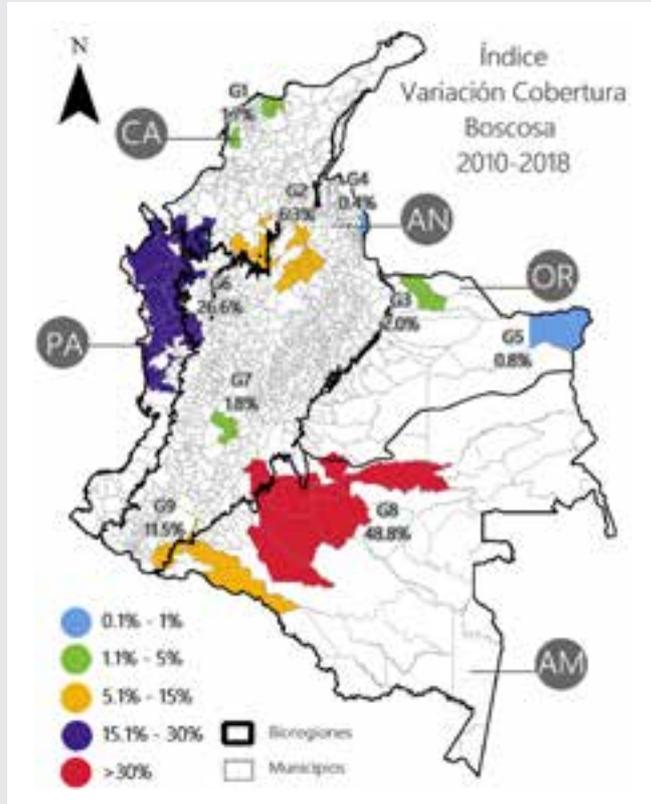
La couverture naturelle a changé en raison de l'expansion des frontières de l'agriculture et de l'élevage, comme indiqué ci-dessous.

Figure 3 :
Évolution de la couverture naturelle en raison de l'expansion des frontières de l'agriculture et de l'élevage



Les modèles identifiés indiquent que la couverture du sol est principalement convertie d'abord en faveur de l'expansion du bétail, qui est ensuite convertie en zones agricoles hétérogènes et en végétation secondaire. Les données fournies par le système d'information géographique (SIG) ont également servi à identifier les tendances d'utilisation des terres dans les différentes régions de Colombie. Les résultats présentés dans la figure 4 indiquent l'expansion des systèmes de production agricole et animale par territoire.

Figure 4 : Expansion des systèmes de production agricole et d'élevage en Colombie par territoire



Entre 2011 et 2018, la principale expansion s'est produite dans les biorégions de l'Amazonie et du Pacifique. Les systèmes de production prédominants étaient les pâturages pour l'élevage, les bananes, le maïs, le riz et le manioc. Les systèmes de production d'élevage et de riz ont le plus bénéficié des prêts agricoles subventionnés pour lesquels une expansion importante de la couverture des terres a également été enregistrée. Des recommandations ont été émises pour écologiser le programme de prêts agricoles subventionnés en renforçant le système de suivi et d'évaluation par l'intégration de critères de gestion de la biodiversité et des risques climatiques.

d. Valider les résultats

Valider les résultats auprès des principales parties prenantes, notamment les représentants du monde universitaire, des groupes de la société civile, des associations professionnelles, des communautés et des autorités locales. L'implication des parties prenantes dès les premiers stades du processus est essentielle non seulement pour obtenir les informations pertinentes, mais aussi pour comprendre et évaluer tous les effets, attendus ou non, des subventions sur différents types de parties prenantes.



Produit : les profils détaillés des subventions sont compris par un groupe plus large de parties prenantes, permettant une meilleure base de soutien pour les actions de suivi.

Défis liés à la collecte d'ensembles de données complets sur les subventions potentiellement néfastes à la biodiversité : leçons tirées des expériences du Kirghizistan et du Népal

La plupart des pays en développement ne disposent pas de données complètes facilement accessibles concernant les subventions et leurs impacts sur la biodiversité. Bien souvent, il n'existe pas de système complet de suivi et d'évaluation (S&E) des subventions aux niveaux national et infranational, ce qui peut sérieusement limiter toute évaluation. Un tel exercice doit être considéré comme une opportunité d'établir un système complet et transparent de S&E applicable aux subventions au niveau des pays.

Pour pallier l'insuffisance des données, une approche spécifique a été adoptée au Népal et au Kirghizistan, dont voici les étapes :



Obtenir un aperçu des données disponibles au niveau national en collectant des informations disponibles auprès de différentes sources telles que le service national de statistiques, la recherche internationale, les organisations, les articles de journaux, le monde universitaire et les rapports analytiques des agences gouvernementales.



Mener des entretiens directs avec des responsables du gouvernement et des agences gouvernementales, notamment le ministère de l'Économie et des Finances, le ministère de l'Agriculture, les associations de producteurs concernées et le Parlement.



Certaines informations peuvent être disponibles dans des bases de données internationales organisées par pays, notamment :

- FAOSTAT 
- <https://www.oecd.org/fr/donnees.html> (Données OCDE)
- The Global Subsidies Initiative de l'Institut international du développement durable (IIDDD) 



Il est possible de réaliser des études pilotes pour évaluer les impacts sociaux et sur le plan de la biodiversité dans des zones sélectionnées.

e. Prioriser jusqu'à 10 subventions pour une évaluation approfondie

Donner la priorité aux subventions pour une évaluation approfondie, en tenant compte des impacts sur la biodiversité ainsi que des incidences financières et économiques à la suite de l'examen documentaire et des processus consultatifs de validation. Les critères de sélection spécifiques devraient inclure les aspects suivants :

a) Impact sur la biodiversité

 Globalement	Menaces sur les espèces et/ou les écosystèmes endémiques ; espèces envahissantes, habitat faunique, pollution.
 Agriculture	Changement d'affectation des terres, dégradation et désertification des sols, équilibre des nutriments, usage et abus des herbicides et pesticides, effets du système de production sur la biodiversité agricole.
 Menaces liées à l'eau	Eutrophisation et surexploitation des eaux souterraines.
 Combustibles et énergies fossiles	Émissions de CO ₂ , changement d'affectation des terres.
 Pêche	Domages physiques ou autres aux écosystèmes (par ex. chalutage de fond, perturbation de la chaîne alimentaire), menaces pesant sur les espèces menacées, surexploitation des stocks halieutiques.
 Gestion forestière et concessions forestières	Érosion des sols, dommages aux écosystèmes aquatiques, changement d'affectation des terres.

b) Impacts sur les aspects financiers, économiques et sociaux, par exemple au niveau des coûts ou pertes de revenus pour le secteur public et des impacts financiers sur différents groupes socio-économiques

c) Potentiel d'amélioration de l'efficacité de la subvention

- Potentiel d'amélioration de l'efficacité d'un système de gouvernance existant en termes d'optimisation des ressources, de transparence, de groupes cibles atteints et d'accès aux subventions accru

d) Faisabilité, notamment politique et opportunités d'action

- Une dynamique publique existe ou peut être créée
- Volonté politique
- Des partenaires peuvent être trouvés

D'autres critères de mise en œuvre pourraient être considérés, tels que la répartition géographique et l'accessibilité au site pour évaluer les opportunités d'action.

Pour l'évaluation approfondie, s'appuyer sur les conseils fournis dans la liste de contrôle de l'annexe 1.



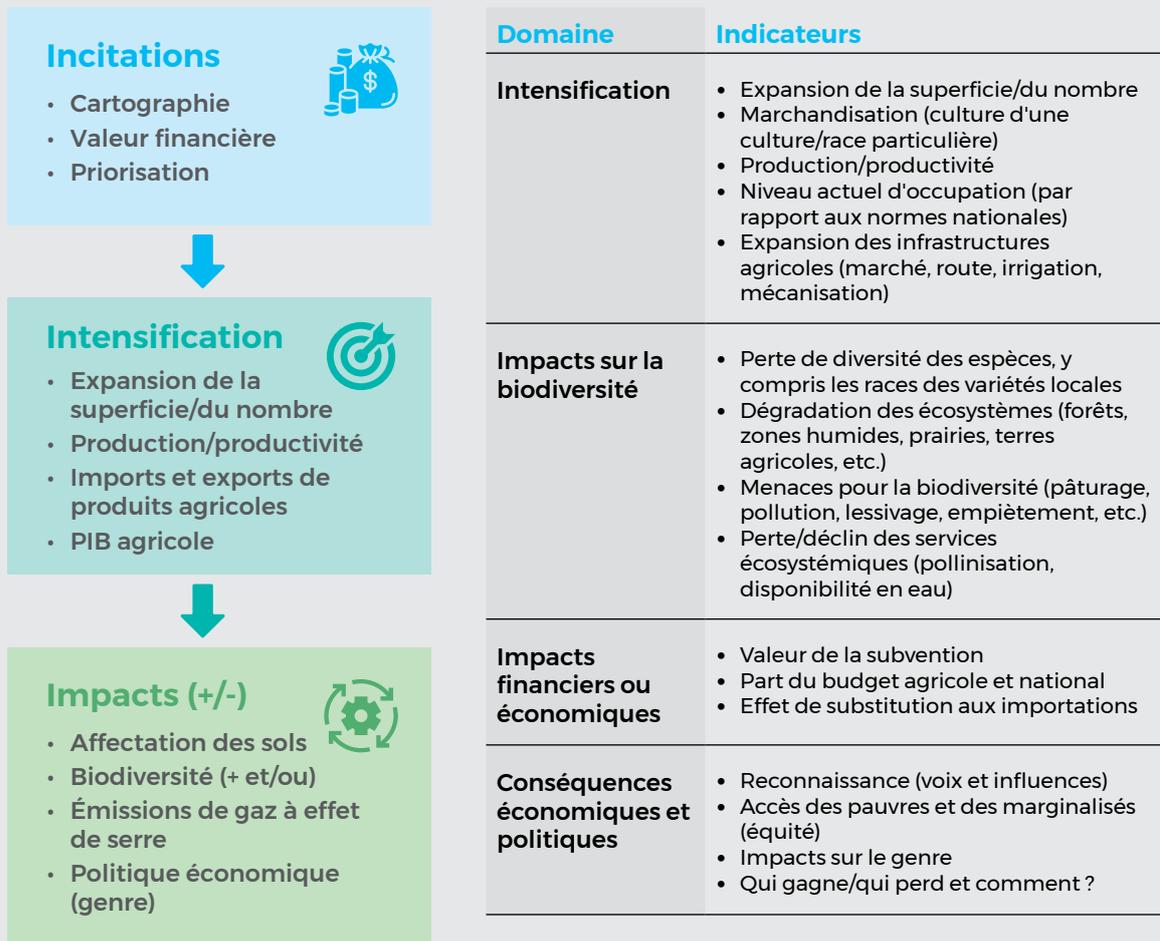
Produit : une évaluation approfondie d'un ensemble de subventions prioritaires.

Encadré 4

Népal : comparaison et priorisation des différentes subventions et recherches approfondies ultérieures

Le Népal a identifié 12 subventions potentiellement préjudiciables à la biodiversité dans le secteur agricole. La méthodologie de priorisation proposée était basée sur un ensemble de 11 critères visant à évaluer la biodiversité, les impacts financiers et sociaux, l'impact de l'intensification de l'agriculture et la probabilité de succès de la restructuration d'une subvention. Pour chaque critère, une note de 0 à 4 a été attribuée selon le cadre d'évaluation ci-dessous.

Figure 5 : Cadre d'évaluation au Népal



Les notes ont été attribuées au cours d'une réunion d'experts regroupant les spécialistes des différents domaines concernés. Les résultats de la priorisation des subventions devant être remaniées sont présentés dans la figure ci-dessous :

Figure 6 : Résultats de la priorisation des subventions devant être restructurées au Népal

Critères de priorisation

11 critères définis
(44 points maximum)



Impact sur la biodiversité (3)

- Diversité et population des espèces
- Menace pour la biodiversité (pâturage, conversion, etc.)
- Impact sur l'écosystème et ses services



Impact financier/économique (3)

- Valeur de la subvention
- Part du budget agricole et national
- Effet de substitution aux importations



Intensification (3)

- Étendue géographique (provinces)
- Étendue/expansion de la superficie/du nombre
- Augmentation de la productivité



Impacts sociaux et de genre (1)

- Femmes, jeunes et pauvres



Probabilité de succès de la réforme (1)

Méthode de notation :

Consultations et examens par des experts

Subventions	Note	Rang
Engrais chimique	35	I
Crédits agricoles	32	II
Assurance	31	III
Irrigation	29	IV
Promotion des produits de base	28	V
Outils/machines agricoles	26	
Subventions aux semences	25	
Pêche	25	
MSP	23	
Machines soumises à des droits de douane à l'importation	21	
Produits soumis à des droits de douane à l'importation	18	
Technologies de l'information	16	

Règle de notation : 0 à 4, où 0 correspond à l'absence d'impact, 1 à un moindre impact, 2 à un impact modéré, 3 à un impact élevé et 4 à un impact très élevé pour les impacts négatifs probables.

Sur la base de cette notation, cinq subventions ont été sélectionnées en fonction de leur impact probable sur la biodiversité, de leur valeur financière et de leur impact social en général. Par la suite, des réunions individuelles ont eu lieu avec les parties prenantes clés afin de restreindre la sélection aux trois principales subventions en vue d'entreprendre une analyse plus détaillée et d'envisager la conception de la réforme.

Une fois les subventions priorisées, le processus d'examen approfondi a été entamé. Concernant la bonification d'intérêt pour le développement des crédits agricoles, une approche exploratoire et inductive a été adoptée pour relever les principaux défis, tels que le manque d'informations et de données, l'absence ou le nombre limité de preuves scientifiques ainsi que les difficultés d'attribuer les impacts et d'établir des liens de causalité. Étant donné que la subvention n'a été introduite qu'en 2016, les parties prenantes souhaitaient disposer de toutes les informations nécessaires pour comparer la situation qui prévalait avant l'introduction de la subvention avec la phase qui a suivi sa mise en œuvre.

L'analyse financière a montré que les dépenses consacrées à la subvention avaient augmenté et que la contribution de cette dernière à la réalisation de l'objectif initial de réduction du déficit commercial avait été minime voire nulle alors qu'elle avait généré des impacts négatifs involontaires conséquents sur la biodiversité et les sols.

Figure 7 : Approche exploratoire et inductive adoptée au Népal

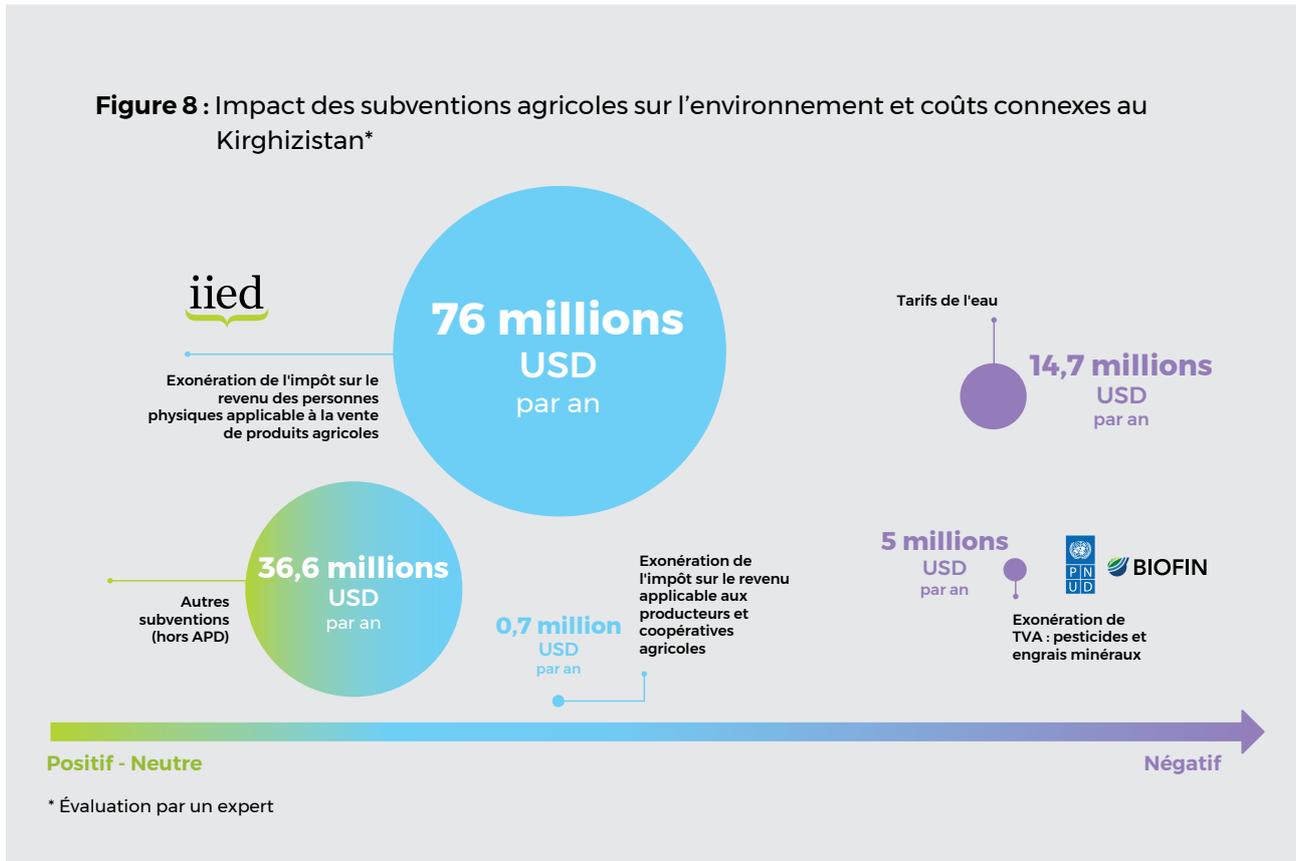


Encadré 5

Kirghizistan : analyse des subventions et de l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée

L'analyse menée au Kirghizistan a montré que l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée sur les importations de pesticides et d'engrais chimiques, ainsi que les tarifs subventionnés de l'eau avaient entraîné les effets négatifs les plus importants sur la biodiversité. Les coûts financiers de ces deux subventions pour l'État sont relativement faibles par rapport au coût de l'exonération fiscale sur les ventes de produits agricoles applicables aux personnes physiques. L'impact de la subvention sur la production agricole a été jugé limité.

Figure 8 : Impact des subventions agricoles sur l'environnement et coûts connexes au Kirghizistan*



3 Étape de validation

a. Documentation des principales conclusions et validation

Préparer un projet de rapport comportant l'inventaire national final des subventions aux secteurs clés susceptibles de nuire à la biodiversité, ainsi que la priorisation d'au moins trois subventions qui nécessitent une restructuration. Valider les résultats auprès des principales parties prenantes, notamment les représentants des groupes de la société civile, des associations professionnelles, des communautés et des autorités locales.

b. Section supplémentaire facultative sur les lacunes systémiques

Inclure dans le rapport une section supplémentaire présentant les principales lacunes identifiées au sein du système national de conception des subventions et leur impact potentiel sur la nature, ainsi que les améliorations proposées au niveau institutionnel. Une amélioration pourrait consister à renforcer les procédures d'évaluations environnementales stratégiques (EES) en mettant clairement l'accent sur la biodiversité, ou à perfectionner le système de suivi et d'évaluation des subventions.

c. Rapport final

Valider les suggestions de subventions prioritaires à fort potentiel de restructuration (au moins trois subventions majeures).



Produit : rapport national détaillant les subventions qui ont un impact néfaste sur la nature.

B Identification et évaluation des options de restructuration des subventions

Élaborer des options de restructuration des subventions prioritaires en suivant les étapes ci-dessous :



4 Examiner le potentiel des options de restructuration

- a. **Développer des critères** et des indicateurs pour une évaluation multicritère du potentiel des options de restructuration identifiées. Cela peut inclure les impacts sur les plans financier, économique et de la biodiversité, ainsi que leurs conséquences politiques et sociales attendues. Ces éléments pourraient constituer la base d'un système de suivi et d'évaluation des options de restructuration proposées.
- b. **Conduire un examen approfondi** des subventions néfastes initialement priorisées, en détaillant les objectifs, la taille, la nature et l'impact. Le recours aux études de cas et/ou aux observations sur le terrain pourraient être envisagées dans le but d'obtenir de meilleures données, en particulier lorsque les preuves disponibles sur le terrain sont rares. Il convient également de déterminer s'il existe d'autres mesures politiques (y compris des taxes) qui vont à l'encontre de l'objectif de la subvention. Les questions d'orientation auxquelles il faudra répondre sont fournies à l'annexe 2.

Encadré 6

Népal : Comblant les lacunes en matière de connaissances selon une approche basée sur une étude de cas

Aux fins de combler les lacunes en matière de données et d'obtenir les informations nécessaires pour créer un récit convaincant, le Népal a diligenté des études de cas intensives dans les districts de Morang et Sunsari (Province 1), de Saptari (Province 2) et de Kavrepalanchowk (Province de Bagmati).

Deux à six indicateurs ont été développés* en s'appuyant sur la littérature existante afin d'atteindre les objectifs suivants :

- Documenter le processus de distribution des primes d'assurance.
- Rassembler des preuves faisant état des impacts sur la biodiversité.
- Recueillir les preuves existantes sur les impacts de la subvention sur la dimension de genre.
- Évaluer les mesures de sauvegarde environnementale et sociale, y compris en termes de problèmes ou de défis.
- Faire des recommandations pour réduire les impacts néfastes sur la biodiversité.

S'appuyant sur les indicateurs ainsi élaborés, des entretiens semi-structurés ont été ensuite menés auprès des agriculteurs de subsistance et des agriculteurs commerciaux, des municipalités et des quartiers, des ministères provinciaux et fédéraux et des compagnies d'assurance. Les résultats des entretiens ont également été validés par des observations visuelles lors de visites sur le terrain.

*Un aperçu plus détaillé est proposé dans la section sur l'étude de cas au Népal.

- c. **Définir la liste finale des subventions prioritaires à restructurer** (au moins deux ou trois subventions majeures) et présenter de solides arguments en faveur du changement.
- d. **Organiser des réunions de validation avec le groupe de travail**, composé de représentants des groupes concernés de la société civile, des associations professionnelles, des communautés et des autorités locales.



5 Restructurer les scénarios et le plan d'action

- a. **Développer des options de restructuration alignées sur les priorités nationales dans le secteur**, avec deux à trois scénarios pouvant être comparés au scénario de statu quo pour certaines subventions, y compris les économies potentielles en termes de coûts, l'efficacité perçue et d'autres impacts climatiques et environnementaux. Une analyse coûts-avantages pourrait s'avérer utile pour comparer les différentes options et les scénarios proposés³¹. Les options de restructuration peuvent consister à éliminer, réduire ou rendre plus écologique la subvention sélectionnée (par ex. en introduisant des mesures de sauvegarde de la biodiversité) ou à réorienter les économies réalisées pour soutenir des résultats positifs en matière de biodiversité. Il convient également de réfléchir aux modalités de mise en œuvre et d'intégration des scénarios dans la conception opérationnelle, et aux dispositions à prendre pour la surveillance et l'évaluation des effets attendus des nouveaux scénarios. Il est en effet essentiel d'établir des points de référence aux fins de l'analyse comparative avant-après.

³¹ Costanza (2005).

Kirghizistan – Comparaison des scénarios d'exonération de l'impôt des personnes physiques sur les bénéfices tirés des ventes de produits agricoles

L'exonération de l'impôt des personnes physiques sur les bénéfices tirés des ventes de produits agricoles est une subvention qui renforce les pratiques agricoles conventionnelles établies et contribue ainsi à la dégradation des terres en raison d'une pression excessive sur celles-ci et du non-respect de la rotation des cultures. La structure et la fertilité des sols se détériorent. La dégradation des parcours a entraîné la disparition d'espèces végétales sensibles au pâturage, l'appauvrissement de la biodiversité, le compactage des sols et l'érosion. Environ 70 % des pâturages d'hiver ont souffert de la dégradation des sols, et près de 45 % de la superficie totale des terres agricoles est désormais exposée à l'érosion hydrique et/ou éolienne.

S'agissant de la restructuration de l'exonération des revenus tirés de la vente de produits agricoles par les personnes physiques, le Kirghizistan a envisagé trois principales solutions de remplacement et les a comparées par rapport aux recettes publiques qui pourraient être autrement générées en cas de remaniement de la subvention.

Scénario 1

L'exonération de l'impôt sur le revenu est totalement supprimée sans compensation.

Scénario 2 A

L'exonération de l'impôt sur le revenu est supprimée uniquement pour les éleveurs les plus riches.

Scénario 2 B

L'exonération fiscale est supprimée pour tous les agriculteurs riches. Cette mesure peut être potentiellement combinée à un régime fiscal simplifié.

Scénario 3

Sur la base du scénario 2, des mesures supplémentaires sont prises en vue de compenser la hausse des prix des denrées alimentaires pour les groupes aux revenus les plus faibles.

La richesse des agriculteurs est définie en fonction du nombre de têtes de bétail et d'hectares de terres possédés. La taille du groupe aux revenus les plus bas a été fixée sur la base de l'enquête menée sur le seuil de pauvreté, qui estime que 23,2 % de la population se trouvait sous le seuil de pauvreté en 2019.

Tableau 5 : Recettes gouvernementales nettes estimées

Revenus nets (millions KGS/an) :	Scénario 1	Scénario 2		Scénario 3	
		Option A	Option B	Option A	Option B
Minimum	3 314	1 118	2 332	1 021	2 132
Maximum	6 752	2 929	6 202	2 695	5 705

Malgré les coûts induits pour l'administration fiscale, les trois scénarios peuvent contribuer à générer des recettes publiques supplémentaires, qu'il est possible de réorienter pour accroître le soutien du gouvernement à une agriculture plus durable (taux de change : 1 USD = 84,79 KGS en 2021).

Source : Institut international pour l'environnement et le développement, PNUE et PAGE (2021), Study on Fiscal Policy Reform for Sustainable Agriculture.

- b. Réaliser une première analyse d'impact** visant à identifier les secteurs de l'économie et de la société qui seront directement et indirectement touchés par les différentes options de restructuration au fil du temps.
- c. Organiser des réunions de validation avec le groupe de travail**, qui comprend les principales parties prenantes, notamment les représentants des groupes concernés de la société civile, des associations professionnelles, des communautés et des autorités locales. Explorer les options de partenariat et de soutien pour obtenir une dynamique politique en faveur de la restructuration de la subvention.
- d. Réaliser une analyse socio-économique détaillée** incluant les dimensions de genre et mettant l'accent sur les groupes vulnérables et les impacts sur la pauvreté et la santé.
- e. Concevoir des programmes de soutien** qui facilitent le processus d'adaptation pour les entreprises et les consommateurs, ou appuient la transition vers l'abandon des pratiques néfastes en offrant d'éventuelles compensations ciblées ou des exemptions aux groupes à faible revenu, à certains groupes de travailleurs et à d'autres ménages touchés par le changement proposé. Un système de suivi et d'évaluation robuste garantirait l'atteinte des groupes effets visés pendant la mise en œuvre (suivi), et des évaluations régulières permettraient de procéder aux ajustements nécessaires (évaluation).

Encadré 8

L'importance d'un système de suivi et d'évaluation et ses éléments clés

Un système de suivi et d'évaluation (S&E) applicable aux subventions vise à :



Informar l'institution chargée de la mise en œuvre de l'alignement ou pas des résultats des mesures sur les objectifs de la subvention et sa raison d'être (par ex., atteindre le bon groupe cible, opérer un changement de comportement).



Fournir les preuves nécessaires pour analyser les impacts imprévus et attendus de la subvention et permettre ainsi les ajustements nécessaires. L'objectif ultime de la subvention est une perte nulle ou un gain net pour la biodiversité et l'intégrité des écosystèmes.



Permettre une analyse de l'utilité de la subvention par rapport au résultat escompté (par exemple, évaluer si les bonnes hypothèses ont été formulées lors de la phase de conception).

Suite page suivante 

Pour réaliser le S&E, il est nécessaire de répondre aux questions suivantes :



Sur la base des réponses à ces questions clés, il faut définir les objectifs et les groupes cibles, ainsi que la manière dont l'impact des subventions peut être évalué et documenté. Il sera important à cet effet d'établir une base de référence pour caractériser l'écosystème et la biodiversité concernés, les facteurs de perte de l'écosystème et les options d'amélioration nette.

Suivi : le système doit permettre une analyse constante de l'impact et signaler les ajustements nécessaires. Des résultats clairs et mesurables en matière de conservation de la biodiversité sont identifiés, comparés et évalués périodiquement. Afin d'éclairer la conception, le suivi et l'évaluation des subventions, des objectifs en matière de biodiversité devraient être établis. Le type d'objectif peut varier selon les subventions, comme par exemple, le pourcentage de superficie d'écosystème restauré pour certaines ou le retour d'une espèce clé pour d'autres.

Évaluation : la subvention devrait être régulièrement analysée de manière plus approfondie au niveau de ses impacts sur la biodiversité, la réalisation de sa raison d'être et ses implications financières et sociales sur le budget du pays concerné. Des solutions de remplacement doivent être explorées et une justification fournie quant aux raisons pour lesquelles la subvention devrait être préférée à la proposition envisagée.

Dispositif de S&E applicable aux programmes de subventions agricoles de l'Union européenne

Un règlement financier de 2006 a exigé la divulgation ex post adéquate des bénéficiaires de tous les fonds de l'Union européenne (UE) et la transparence des dépenses agricoles a commencé à s'appliquer au budget 2008.

Le S&E des programmes de subventions agricoles par l'UE comprend :

- des indicateurs multi-niveaux et multi-types ;
- des liens explicites vers les instruments juridiques et réglementaires de la politique ;
- un cadre de S&E aligné sur la politique de subventions agricoles ;
- la définition des acteurs concernés et de leurs responsabilités respectives ;
- des exigences clairement définies en matière de données et de sources ;
- l'établissement de rapports et d'évaluations définis (en qualité et fréquence) ;
- des conseils sur l'utilisation des résultats du S&E.

- f. **Évaluer les opportunités d'action politique**, y compris les options de réorientation des économies générées pour renforcer la résilience et réduire les risques futurs.
- g. **Identifier les défenseurs potentiels** de ces mesures, tels que les parlementaires, les membres du gouvernement, les associations impliquées dans les secteurs concernés et les ONG, en vue de former une large coalition. À cet égard, les réunions face-à-face contribuent à créer une vision commune du processus de restructuration des subventions.
- h. **Élaborer un plan d'action de restructuration réalisable** faisant état de l'objectif à atteindre, des indicateurs, des effets escomptés, des effets inévitables et des stratégies pour éviter d'éventuelles conséquences négatives. La mise en œuvre d'un système de S&E permettra de renforcer la transparence et de garantir la réalisation des objectifs ainsi que l'efficacité et la rentabilité des actions.
- i. **Préparer un budget** et élaborer **une stratégie de communication et de plaidoyer**.



Encadré 9

Élaborer une stratégie de communication et de plaidoyer

L'information et l'éducation des décideurs clés, des partenaires actuels et potentiels, ainsi que du public sur les subventions néfastes offrent une voie importante vers le changement. À cet effet, la création d'une solide stratégie de communication et de plaidoyer destinée à impliquer les publics cibles est un élément clé de toute stratégie visant à restructurer les subventions néfastes. Le plan doit prévoir une cartographie approfondie des principaux acteurs dans le domaine, ainsi que les actions qui peuvent être prises pour les impliquer, les informer et les éduquer sur le sujet. La stratégie peut inclure :



Publics cibles : qui sont les acteurs clés et de quelle manière faut-il les faire évoluer ?



Messages : quels sont les types de messages efficaces et les points d'entrée pour les transmettre ?



Activités : quelles sont les actions et les mesures nécessaires pour engager le processus ?



Mesure : quels sont les critères de réussite et comment sont-ils mesurés ?

C Orientations pour la mise en œuvre des plans d'action en vue de la restructuration des subventions

Un certain nombre d'aspects doivent être pris en compte lors du processus de réorientation afin d'atteindre les objectifs prévus :



Application des sauvegardes environnementales et sociales

Pour éviter les impacts environnementaux et sociaux négatifs résultant de la réorientation ou de la suppression des subventions préjudiciables, des sauvegardes environnementales et sociales doivent être mises en place. L'approche proposée vise à : maximiser les opportunités et les avantages environnementaux et sociaux ; éviter les impacts négatifs sur les personnes et l'environnement ; minimiser, atténuer et gérer tout impact négatif lorsqu'il n'est pas possible de l'éviter ; renforcer les capacités des partenaires en matière de gestion des risques sociaux et environnementaux ; et garantir un engagement total et efficace des parties prenantes. Si des impacts négatifs inattendus sont signalés, un affinement supplémentaire du plan de réorientation pourra s'avérer nécessaire. Pour tous les groupes vulnérables susceptibles d'être négativement touchés par ce processus, des mécanismes de compensation adéquats doivent être créés.



Les principes clés sont les suivants : i) ne laisser personne de côté ; ii) droits de l'homme ; iii) égalité hommes-femmes et autonomisation des femmes ; iv) durabilité et résilience ; et v) responsabilisation.

Le PNUD a développé un système de sélection et de gestion des impacts environnementaux et sociaux qui peut être appliqué lors de la conception et de la mise en œuvre des options identifiées. Voir les [Normes Environnementales et Sociales du PNUD](#).



Communication continue avec les principales parties prenantes

La restructuration d'une subvention pourrait bien être introduite progressivement car elle est susceptible d'affecter un large éventail de parties prenantes. À ce titre, il est important de garantir que les points de vue des principales parties prenantes continuent d'être pris en compte et que celles-ci soient informées des progrès et des défis grâce à des discussions et des consultations publiées sur des plateformes de communication sélectionnées. Cela facilitera la mise en œuvre et l'application. Le groupe de travail établi pourrait agir comme un groupe de référence formel ou un groupe consultatif informel afin de faciliter ce processus.



Suivi et évaluation

L'application d'un cadre de S&E solide est impérative pour garantir que les objectifs fixés seront atteints et pour mesurer la performance en termes de résultats financiers et d'impact sur la biodiversité. Le plan de S&E doit inclure des objectifs et des jalons clairs en matière de biodiversité et de financement.



Gestion adaptative

Aux fins d'atteindre les objectifs de réorientation des subventions, il est impératif d'adopter un processus de gestion adaptative basé sur les connaissances acquises pour mettre à jour les modèles de scénarios développés, et d'examiner et de réviser les stratégies de mise en œuvre si besoin est.



Partage des connaissances

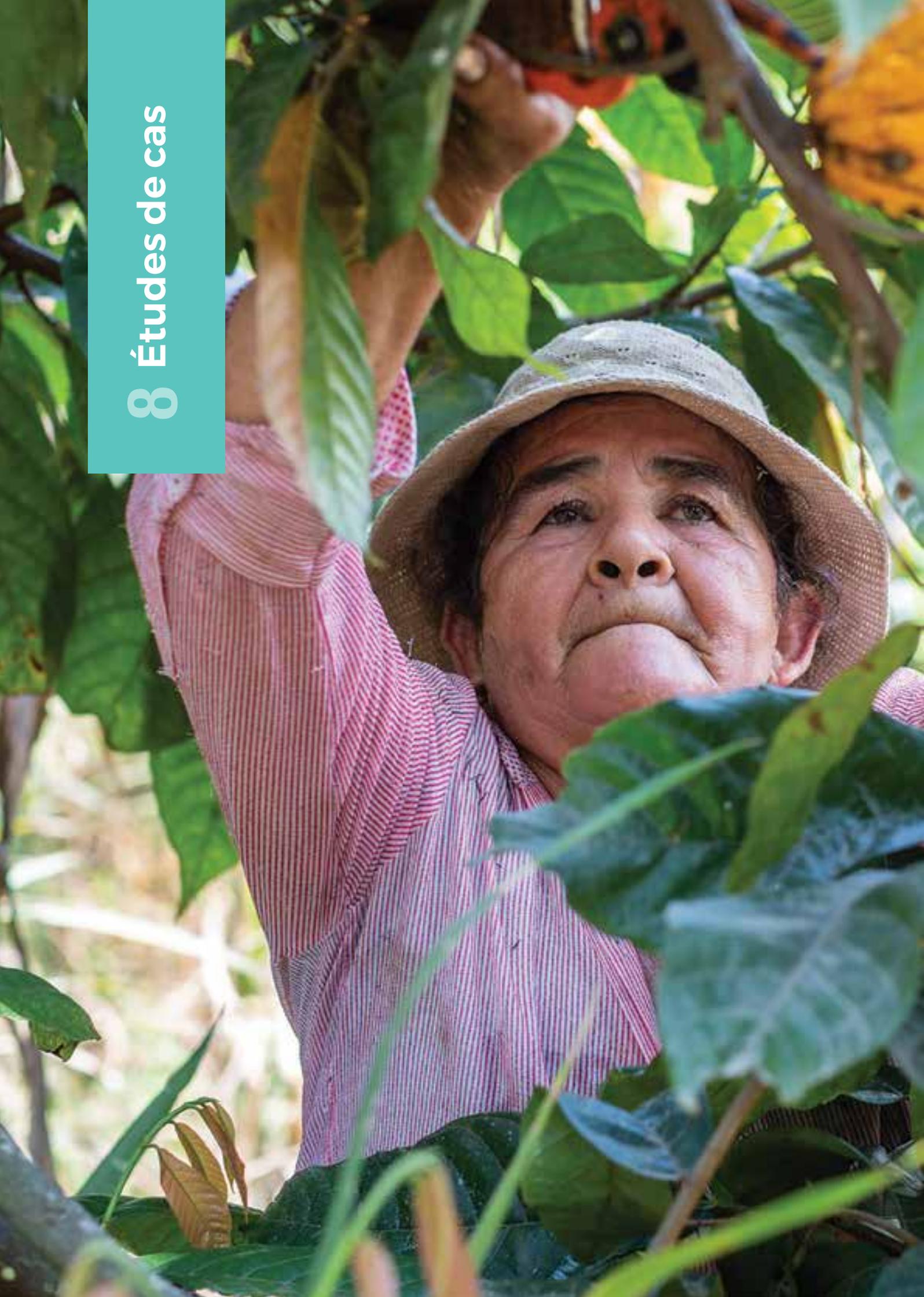
Le processus de partage des connaissances en vue de l'application des réformes fournit un mécanisme d'interaction susceptible d'améliorer la mise en œuvre des nouvelles politiques. Il assure un dialogue continu avec les acteurs du pays et une collaboration étroite avec les experts des différentes spécialités dont les connaissances sont complémentaires. Cela crée des opportunités d'apprendre et de perfectionner la mise en œuvre des réformes.



Surmonter les obstacles institutionnels

Si des lacunes sont identifiées dans la structure institutionnelle du pays lors de l'analyse des impacts négatifs des subventions sur la nature et d'autres aspects environnementaux et socio-économiques, il sera possible de les combler en établissant un axe de travail distinct, par exemple en introduisant ou en renforçant les procédures d'évaluations environnementales stratégiques, ou en améliorant le système de S&E des subventions dans le pays. Cela peut contribuer à éviter la conception de futures subventions qui ne tiennent pas compte de la nature.

8 Études de cas



Colombie

Gestion des politiques
agricoles

A Le contexte national

Une étude de cas a été entreprise en Colombie en 2021 sur la base d'une approche unique, qui consistait à partir d'un facteur clé de perte de biodiversité pour examiner les subventions qui risquaient de contribuer à ce facteur. Pour son développement conceptuel et méthodologique, le programme PNUD-BIOFIN en Colombie s'est associé au Centre latino-américain pour le développement rural (RIMISP) de Colombie et a bénéficié du soutien du Centre de recherche et de développement en systèmes agroalimentaires de l'Université des Andes de Bogota (Centre ISA).

L'analyse des politiques et des institutions (API) entreprise en 2016 par le programme PNUD-BIOFIN en Colombie a été le point de départ de l'élaboration de la présente étude de cas. Celle-ci a identifié les secteurs productifs et leurs instruments de politique présentant un risque de perte de biodiversité. Le rapport décrit comment les divers instruments de

politique sectorielle en Colombie peuvent potentiellement et de manière involontaire nuire à la biodiversité et aux services écosystémiques. Certains de ces instruments ne tiennent pas compte des sauvegardes environnementales et sociales.

Ces dernières années, le secteur agricole colombien a joué un rôle clé dans le développement productif, dans la création d'emplois, de croissance et de revenus, ainsi que dans l'approvisionnement alimentaire, contribuant ainsi au PIB national à hauteur de 5,4 à 7,5 %. À l'instar d'autres secteurs économiques, l'agriculture utilise des instruments de gestion conçus pour encourager ou décourager certains comportements économiques en vue de favoriser la croissance et la stabilité du secteur. Cependant, dans leurs tentatives d'atteindre cet objectif, ces instruments peuvent créer, par inadvertance, des effets environnementaux négatifs.

B Méthodologie et analyse

L'étude a été réalisée en trois parties. Dans la première partie, une évaluation a porté sur les instruments de gestion agricole existants, tels que les subventions, les incitations fiscales, les incitations de marché, la fourniture de biens et la régulation sur l'ensemble du territoire. À l'issue de cette évaluation, 42 instruments ont été sélectionnés en lien direct avec les cinq facteurs de perte de biodiversité définis par la Politique nationale de gestion intégrale de la biodiversité et de ses services écosystémiques.

Dans la deuxième partie, une analyse spatiale de type SIG à l'échelon communal a été entreprise sur le territoire national, entre 2001 et 2018, en s'appuyant sur la méthodologie CORINE Land Cover (CLC). Elle a permis d'identifier les liens entre l'évolution des habitats naturels et celle des systèmes de production agricole ainsi que

la dynamique d'occupation du territoire dans les zones examinées au moyen des indices de variation des taux relatifs de déforestation, d'expansion de la frontière agricole et d'intensification due à l'amélioration des rendements agricoles et aux changements du couvert forestier au niveau des municipalités.

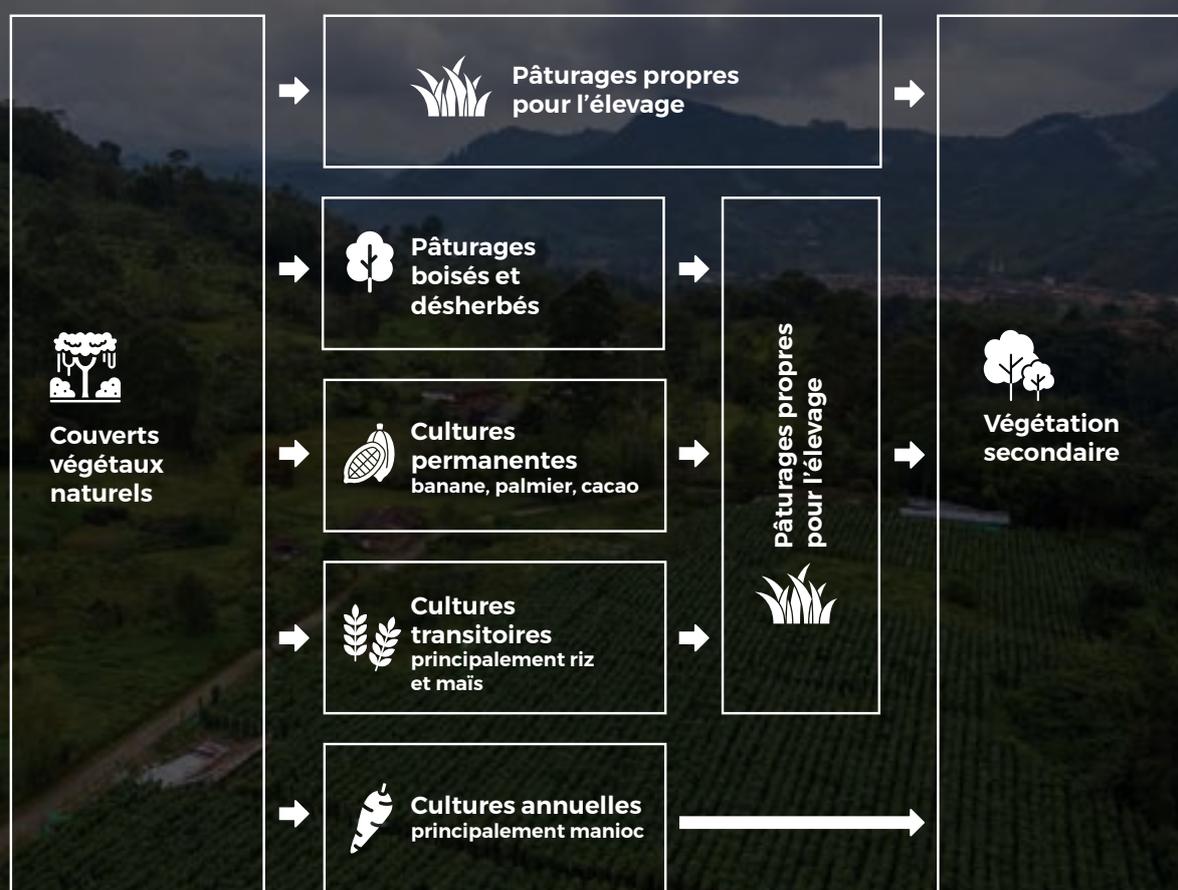
Dans la troisième partie, une analyse a examiné les changements observés dans l'utilisation des terres, les systèmes de production agricole, l'occupation des sols et les instruments de gestion des politiques sectorielles. Ses conclusions ont été communiquées à un groupe d'experts en vue de dégager une priorisation des quatre premiers instruments de réorientation et de réduire ainsi les impacts négatifs sur la biodiversité.

C Résultats et proposition de solutions et d'options

En Colombie, l'extension de la surface agricole à de nouvelles terres est appelée « expansion de la frontière agricole ». La méthode traditionnelle de croissance est obtenue par la colonisation de nouvelles terres et le changement d'affectation des sols. En revanche, la croissance de systèmes de production intensive à haut rendement est une méthode qui augmente la productivité pour pallier le manque de terres agricoles et de ressources technologiques.

Comme l'explique la figure 9, l'un des résultats les plus importants de l'analyse géospatiale a été de vérifier l'existence d'un modèle de changement de couverture associé aux systèmes de production agricole. En effet, il est clairement apparu que le changement de couverture du sol ne s'expliquait pas nécessairement par la présence d'un système productif unique, comme par exemple l'élevage, mais répondait davantage à un modèle d'occupation du territoire facilité ou promu par certains instruments de politique, mais qui entraîne des processus potentiels de perte de biodiversité.

Figure 9 : Modèle de changement des couverts végétaux



L'analyse des informations géographiques a abouti aux conclusions suivantes :

De 2001 à 2010, **50 % des changements de couverture du sol** dus à l'expansion de la frontière agricole en Colombie ont été essentiellement observés dans **96 des 1103 municipalités** situées pour la plupart dans les biorégions de l'Amazonie et de l'Orénoque. Les cultures de production prédominantes étaient le riz, le maïs, le palmier à huile et la banane, tandis que les cultures dont les rendements ont le plus augmenté étaient celles du riz et du maïs.

Entre 2010 et 2018, **75 % des changements du couvert forestier se sont principalement produits dans 54 des 1103 municipalités** concentrées dans les biorégions de l'Amazonie et du Pacifique. Les systèmes de production prédominants étaient les pâturages pour l'élevage, la banane, le maïs, le riz et le manioc.

L'expansion de la zone agricole et la modification correspondante de la couverture du sol dans les zones sensibles à la biodiversité sont le résultat inattendu de la combinaison d'instruments de soutien aux politiques conçus pour promouvoir la production agricole.

Les instruments prioritaires associés aux systèmes de production dans les zones présentant le plus grand changement de couverture du sol sont caractérisés par :

- i) certaines conditions restrictives à l'intérieur de la frontière agricole ;
- ii) la déconnexion entre les secteurs de l'agriculture et de l'environnement ;
- et iii) l'exclusion de critères environnementaux et de bonnes pratiques environnementales, et des restrictions sur l'utilisation des ressources naturelles et des mesures de conservation.



En raison de la priorisation des instruments de gestion et de leurs réformes potentielles, il a été suggéré de revoir plus en profondeur les instruments suivants afin de réduire leurs impacts négatifs sur la nature :

1. Les lignes de crédit spéciales et les crédits de développement dans le système financier agricole, pour lesquels les recommandations prioritaires comprennent les mesures suivantes :

- Extension des critères environnementaux de zonage d'aptitude à l'ensemble du système de crédit axé sur la production primaire.
- Établissement et publication de critères pour l'évaluation du crédit agricole, qui incluent des éléments de gestion de la biodiversité tels que l'emplacement et l'accès.

2. La Politique nationale d'amélioration de la compétitivité du secteur laitier, pour laquelle les réformes suivantes sont recommandées, entre autres :

- Mise à jour des domaines prioritaires pour le ciblage de la politique selon les critères et les lignes directrices du Plan de gestion productive du secteur laitier.
- Achèvement de l'élaboration des directives pour la filière laitière avec des critères

d'accès et d'exploitation qui favorisent :

i) la conservation et la restauration des ressources en sols et en eau ; et ii) la mise en œuvre de pratiques de gestion durable des ressources naturelles.

3. Démarcation, récupération et administration des terrains communaux communément appelés « playones » dans la législation colombienne. Il s'agit de terrains vacants

périodiquement inondés par les eaux marécageuses et les rivières, qui ont été traditionnellement et communément occupées par les habitants des lieux. Les principales recommandations comprennent :

- Sensibilisation aux systèmes d'utilisation fondés sur des droits acquis qui chevauchent des zones présentant un intérêt écologique particulier.
- Identification des zones présentant un intérêt écologique particulier classées comme « playones » pour les processus de démarcation afin d'augmenter les niveaux de protection de la biodiversité.

4. Attribution de friches à des personnes physiques, pour lesquelles il est recommandé, entre autres, que la mise en œuvre de l'instrument soit soumise à la disponibilité des terres conformément au zonage environnemental, à la frontière agricole et à d'autres restrictions d'utilisation.

D Leçons apprises

Sur la base des travaux menés par le programme PNUD-BIOFIN en Colombie, les étapes suivantes ont été identifiées pour restructurer les instruments mentionnés ci-dessus sur un modèle plus respectueux de la nature :



Identifier et rendre visibles les pertes probables ou les détériorations réelles ou potentielles causées à la biodiversité par les projets bénéficiant de l'instrument, avec des informations statistiques et spatiales à l'appui.



Faire une approximation de la valeur économique de l'impact des subventions sur les habitats naturels par rapport aux coûts et bénéfices du système productif, en établissant un coût d'opportunité fondé sur des critères de durabilité.



En s'appuyant sur les risques de perte de biodiversité et les particularismes territoriaux, inclure les réglementations pertinentes pour prévenir la perte ou la détérioration progressive mais accélérée de la biodiversité dans la conception et la mise en œuvre des instruments politiques.



Organiser un système de gouvernement adapté à l'instrument. Une ligne permanente de recherche sur les subventions perverses doit être maintenue, en renforçant la capacité des acteurs concernés en matière de prise de décisions dans les secteurs productifs.

E Étapes de suivi

Un certain nombre d'importantes étapes à venir ont été identifiées :

1. La deuxième phase consiste à passer du cadre national de l'étude de cas à son **application régionale**, en évaluant le comportement des systèmes de production agricole avec leurs instruments de gestion et leur impact sur la perte de biodiversité. La diversité des écosystèmes en Colombie génère des conditions de développement économique et social différenciées. Les soutiens à l'agriculture ont une incidence différente selon l'écosystème. Par exemple, les zones sensibles du pays telles que la région de Mojana subissent les impacts les plus négatifs de la politique d'aide à la production agricole. Cette étude régionale visera à pleinement comprendre et démontrer les conséquences négatives inattendues sur la biodiversité de certaines aides à l'agriculture dans un système de production agricole particulier au sein d'un écosystème spécifique. Elle renforcera et réaffirmera l'identification de scénarios possibles.
2. Cette phase **continuera à générer des recommandations pour l'inventaire des instruments de gestion** identifiés lors de la première phase (quatre instruments de gestion priorités dans la première étude).
3. Sur la base des résultats de l'étude aux niveaux national et régional, cette phase présentera des **recommandations pertinentes aux agences gouvernementales pour restructurer les instruments ayant un effet négatif sur la biodiversité**, qui pourront être intégrés dans le prochain Plan national de développement 2022-2026 actuellement en cours d'élaboration. Cette approche garantit que le gouvernement adoptera officiellement une stratégie d'identification, de caractérisation et de réorientation des subventions perverses qui seront identifiées au cours de ce processus et par la suite dans l'ensemble du secteur agricole.

Kirghizistan

Restructuration d'une
subvention pour les engrais
minéraux et les pesticides

A Le contexte national

En 2008, dans le cadre des efforts du pays visant à maximiser les rendements et à réduire la pauvreté rurale, la taxe sur la valeur ajoutée applicable à l'importation et à la fourniture d'engrais minéraux et de produits chimiques phytopharmaceutiques a été supprimée. Cette politique de subventions a accru les impacts sur l'environnement naturel, comme le taux de dégradation des sols ou la qualité de l'eau, sur les organismes vivants à tous les niveaux, ainsi que sur la santé humaine. La subvention n'a pas été conçue comme un transfert direct accordé aux agriculteurs en remboursement de l'achat d'engrais minéraux et de pesticides, mais réservé plutôt aux réseaux de distribution et de vente, tels que ceux des importateurs et des fournisseurs.

La restructuration des subventions est une priorité politique importante, soulignée dans plusieurs documents de politique nationale :

- 1 Stratégie nationale de développement (SDN) du Kirghizistan pour 2018-2040
- 2 Concept du Kirghizistan en tant que pays à économie verte
- 3 Programme de développement de l'économie verte de la République kirghize pour 2019-2023
- 4 Décret du Président de la République kirghize du 9 février 2021 portant sur les « Mesures visant à développer le complexe agro-industriel de la République kirghize »
- 5 Concept de développement de la production agricole biologique en République kirghize pour 2017-2022
- 6 Concept de conservation et d'amélioration de la fertilité des sols de la République kirghize pour 2017-2020

Dans ces documents, le président de la République kirghize, le Jogorku Kenesh (Conseil suprême) et le Gouvernement de la République kirghize déclarent leur engagement en faveur de la transition vers un développement durable à travers plusieurs jalons, dont une réforme fiscale verte, en mettant clairement l'accent sur les subventions préjudiciables à l'environnement. La subvention des engrais minéraux et des pesticides n'est pas alignée sur les objectifs stratégiques énoncés du pays. La politique des subventions a également des conséquences financières sur le budget de l'État en raison de la perte de recettes fiscales qu'elle induit. Selon les estimations, le manque à gagner de l'État du fait de l'exonération de la TVA sur les produits agrochimiques accordée aux entreprises importatrices capables par ailleurs de s'en acquitter s'élève à 386,4 millions KGS (soit 4,5 millions de dollars US).



Impacts sur la biodiversité

Les pertes agricoles subies par l'État à cause des ravageurs nuisibles ont contraint les producteurs agricoles à recourir à des activités de protection des plantes à plus grande échelle, comme l'utilisation de différents types de pesticides, ce qui présente des menaces pour l'environnement. Les niveaux élevés de polluants organiques persistants (POP) incluant les pesticides contenus dans les sols entourant les décharges pourraient avoir été à l'origine de la forte contamination du bétail aux alentours de ces sites. Des résidus de pesticides sont également présents dans les lacs et les rivières : le lac Son-Kul est pollué par des pesticides, essentiellement des produits chimiques dangereux appartenant au groupe des POP dont les produits et l'utilisation sont actuellement interdits par la Convention de Stockholm. En raison de leur nature stable, ces substances sont facilement absorbées par les éléments environnementaux (sol et eau) puis transmises à travers la chaîne alimentaire, en s'accumulant dans les organismes aquatiques tels que les hydrobiontes, les poissons, les mollusques et les crustacés. À titre d'exemple, la valeur seuil de concentration de trichlorobiphényle qui modifie les propriétés organoleptiques de l'eau est de 0,13 mg/l. En tant que composés stables, les PCB s'accumulent dans les objets environnementaux et se transmettent par les chaînes alimentaires. Les organismes aquatiques – hydrobiontes, poissons, mollusques, crustacés – accumulent des PCB. La teneur en hydrocarbures chlorés, notamment en PCB, dans la chair et le foie de poisson peut atteindre plusieurs dizaines de mg/kg³². Ces substances constituent une menace sérieuse pour la santé humaine et la sécurité environnementale.

Les pesticides mais aussi les engrais minéraux sont à l'origine de problèmes environnementaux au Kirghizistan. La teneur d'un sol en matière organique ou en humus est le principal indicateur de sa qualité. Cependant, lorsque le sol devient sursaturé en minéraux, ses propriétés nutritionnelles sont réduites, ce qui entraîne une mauvaise croissance des plantes. La productivité des cultures dans le pays a diminué de 35 % en 2021 en raison de pratiques d'irrigation inappropriées, de la désertification et de la faible teneur en humus. Les engrais minéraux sont solubles dans l'eau et peuvent être absorbés presque immédiatement par les plantes. Bien que cela permette un apport rapide de nutriments, les agriculteurs

doivent réappliquer régulièrement des engrais synthétiques pour maintenir de bons résultats en termes de rendements. Les engrais synthétiques contribuent très peu à l'écosystème ou à la structure du sol car ils stimulent une croissance excessive de micro-organismes qui, avec le temps, épuisent la matière organique du sol.

Les engrais minéraux s'infiltrent ou s'écoulent dans les cours d'eau. S'ils accélèrent le processus de croissance d'une plante, les engrais synthétiques présentent néanmoins plusieurs inconvénients, notamment lorsqu'ils sont appliqués en trop grande quantité, ils risquent de « brûler » celle-ci. Outre leur coût élevé et le fait qu'ils détruisent la fertilité des sols, les engrais minéraux de synthèse sont également fortement solubles dans l'eau, ce qui constitue un autre désavantage. Ils peuvent être lessivés par la pluie et se déverser dans les réservoirs environnants et les polluer. Cela est particulièrement évident au Kirghizistan où l'on observe une utilisation excessive d'engrais azotés de synthèse.

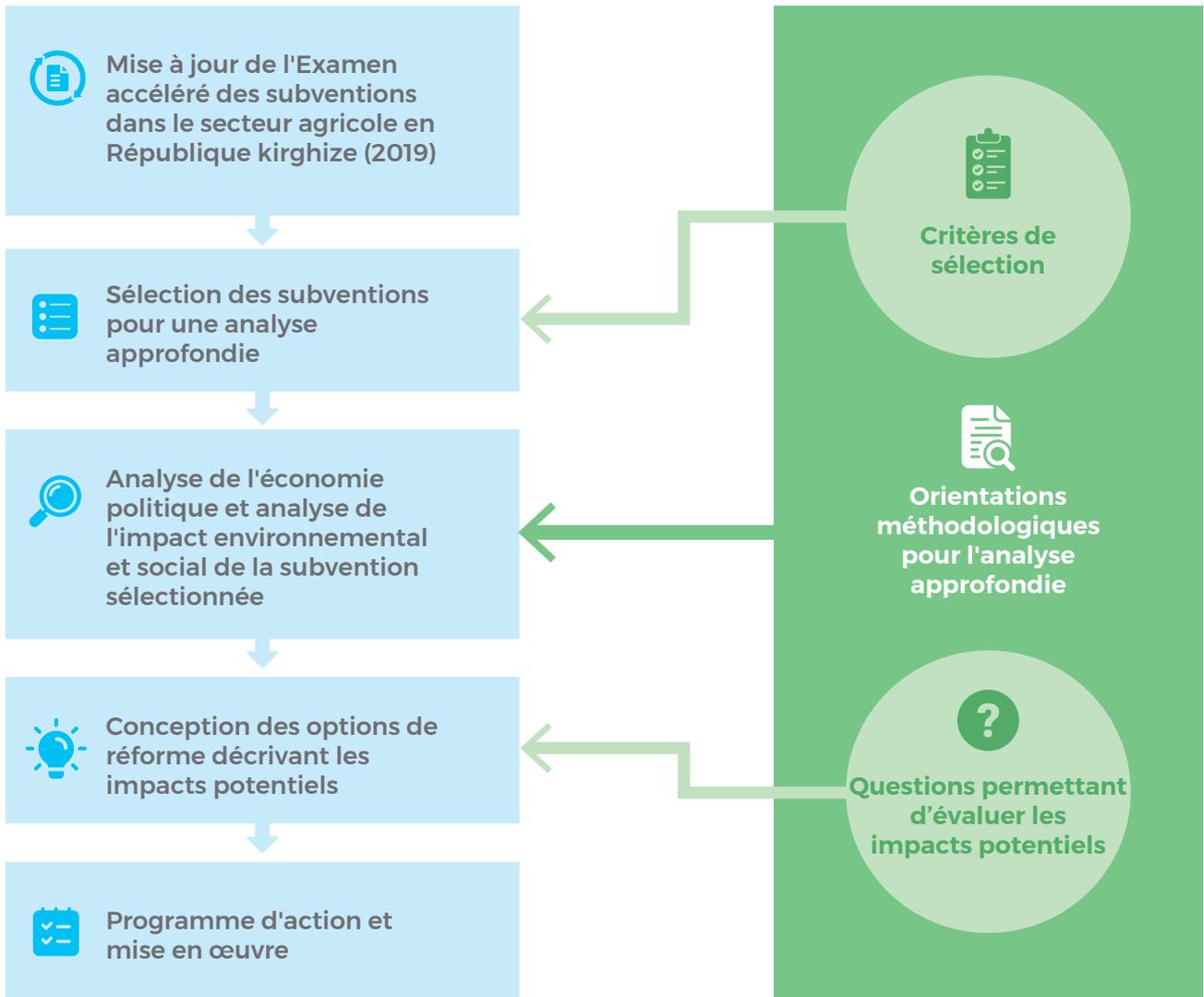
Selon le Comité national des statistiques du Kirghizistan, l'usage des engrais chimiques dans le pays s'intensifie au fil des ans. Au cours des dix dernières années, l'utilisation de pesticides et d'autres produits agrochimiques pour lutter contre les organismes nuisibles a augmenté de 82 %, tandis que la part des engrais organiques a diminué de 36 %. Cette tendance nuit à l'environnement et à la biodiversité.

Selon la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNUCLD), en 2010, 1,2 million de personnes vivaient au Kirghizistan sur des terres agricoles dégradées depuis plus de dix ans. Aujourd'hui, cette situation s'est aggravée, avec 33 % de la population rurale totale vivant sur des terres dégradées, soit une augmentation de 16 % par rapport à 2010³³. Des pratiques agricoles partiellement non durables, notamment l'utilisation excessive de produits agrochimiques, ont conduit à cette situation.

L'utilisation de pesticides et d'engrais exerce des effets néfastes sur l'environnement, ce qui entraîne la dégradation et l'acidification des sols et la pollution des sources d'eau souterraine. Cela peut constituer une menace directe pour les humains et de nombreux types d'organismes vivants, et avoir un impact négatif général sur la biodiversité ainsi que sur l'ensemble des fonctions des écosystèmes et des services qui en découlent.

³² Ministère de l'Agriculture, de la Sécurité alimentaire et de la Mise en valeur des sols de la République kirghize (2018).

³³ Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (2018).

Figure 10 : Méthodologie des évaluations réalisées au Kirghizistan

B Résultats et options proposées

Une analyse comparative des principales données du commerce extérieur sur les engrais minéraux et les pesticides ainsi que sur l'utilisation réelle de ces substances a montré le manque d'adéquation et d'efficacité de ce type de subvention. Il n'existe pas de corrélation stable entre l'utilisation d'engrais minéraux et de pesticides et la croissance de la production agricole. La subvention introduite a eu peu d'effet sur la stimulation de l'utilisation d'engrais et de pesticides subventionnés.

On pourrait arguer que la subvention n'a pas atteint son objectif, qui consistait à stimuler la croissance

de la production. Les principaux bénéficiaires de cette subvention sont les importateurs et fournisseurs d'engrais minéraux et de pesticides subventionnés, qui les revendent aux pays voisins en vertu de systèmes liés à l'économie grise.

De manière générale, il convient de noter que la réforme des subventions en matière de pesticides et d'engrais minéraux est justifiée par la nécessité de réduire la quantité de pesticides et d'engrais toxiques utilisés, de réaffecter les fonds ainsi libérés pour accélérer la transition vers des solutions de rechange à faible toxicité, et de développer la production biologique.

C Options de restructuration

1 Scénario 1

La suppression totale de l'avantage fiscal accordé sous forme d'exonération de TVA sur l'importation et la fourniture de pesticides et d'engrais minéraux (à l'exception des engrais organiques), assortie de la suppression en parallèle du seuil d'assujettissement à la TVA pour les fournisseurs de pesticides et d'engrais minéraux.

2 Scénario 2

La suppression totale de l'avantage fiscal accordé sous forme d'exonération de TVA sur l'importation et la fourniture de pesticides et d'engrais minéraux (sauf les engrais organiques) à usage privé, couplée à la suppression en parallèle du seuil d'assujettissement à la TVA pour les fournisseurs de pesticides et d'engrais minéraux. Par ailleurs, il est proposé de maintenir l'exonération de TVA sur l'importation de pesticides pour l'État.

3 Scénario 3

L'application d'un taux de TVA réduit de 6 % pour les fournisseurs de pesticides et d'engrais minéraux (sauf les engrais organiques), associée à la suppression en parallèle du seuil d'assujettissement à la TVA pour les fournisseurs de pesticides et d'engrais minéraux.

D Leçons apprises



L'amélioration de la transparence est une étape importante et une condition préalable essentielle à l'identification et à la restructuration des subventions préjudiciables à l'environnement. Le Gouvernement, le Parlement et le ministère de l'Économie et des Finances sont tenus, lorsqu'ils accordent des subventions, d'introduire l'obligation de garantir la transparence.



Une plus grande transparence est requise dans l'attribution des subventions pour évaluer la manière dont l'allocation des fonds affecte les agriculteurs, les rendements et la perte de biodiversité, et mobiliser le soutien à la réforme des subventions. Cela peut également contribuer à garantir l'efficacité et la rentabilité des subventions et à minimiser leur impact sur l'environnement.



La recherche et le suivi des performances sont nécessaires pour garantir le ciblage des subventions afin d'éviter ou d'atténuer les résultats imprévus, tels que l'émergence de groupes d'intérêt cherchant à tirer profit des subventions. L'évaluation des subventions et de leurs impacts devrait non seulement porter sur leurs effets dommageables pour l'environnement, mais aussi s'appuyer sur une approche multicritère et holistique qui prend également en compte leur efficacité économique et sociale.



Il est indispensable de disposer de données plus détaillées devant faire l'objet d'une analyse plus approfondie, notamment une évaluation plus exhaustive des interactions complexes entre les différents programmes de subventions et d'autres politiques.



La restructuration des subventions nécessite un leadership fort, une large coalition et un engagement des parties prenantes, combinés à un processus bien structuré.



La communication et la coordination entre les responsables politiques, les décideurs et les parties prenantes concernées doivent être améliorées afin de démontrer les avantages potentiels de la réforme des subventions et/ou veiller à son application de manière cohérente par le gouvernement.

Les mesures politiques spéciales peuvent constituer un obstacle majeur à une réforme efficace des subventions. La réorientation des subventions est également une question qui mérite d'être soigneusement examinée, notamment en termes d'impact social. Il convient de tenir compte de l'interdépendance des instruments et des conditions d'élimination des subventions (c'est-à-dire la disponibilité d'instruments alternatifs viables).

E Prochaines étapes

Tout changement apporté au système de subventions ou même à une seule d'entre celles-ci est un processus complexe, politiquement difficile et de longue haleine. L'expérience montre que la prudence ne suffit pas en matière d'élaboration de politiques pour introduire des changements fondamentaux. Seule la volonté politique peut provoquer le début du changement, souvent associé à d'importantes pressions fiscales et soutenu par les principaux leaders de la réforme et un public bien informé. La sensibilisation du public et des institutions est déterminante pour appuyer l'acceptation du processus de réforme.

La modification des subventions ne relève pas d'une analyse technique, mais bien d'un processus politique. Cependant, avant de mettre en œuvre la réforme, il est nécessaire d'engager une campagne de communication en continu via différents canaux, notamment les médias et les réseaux sociaux, et de mener des négociations directes pour sensibiliser et mobiliser les acteurs concernés.

À cet égard, l'État pourrait envisager des moyens pour :

1. créer des conditions favorables au développement de l'agriculture biologique, allouer des ressources financières et renforcer le potentiel bioproductif de l'agriculture biologique, accorder des subventions et des avantages aux producteurs de produits biologiques et encourager l'importation d'engrais organiques et de produits phytopharmaceutiques biologiques ;
2. renforcer la chaîne de valeur ;
3. renforcer les mesures de contrôle de la qualité des engrais et des produits phytopharmaceutiques importés ;
4. former et informer les producteurs ruraux sur l'utilisation des engrais minéraux et des pesticides.

Népal

Restructuration des
incitations et des
subventions agricoles
préjudiciables à la
biodiversité

A Contexte national

Au Népal, près de 70 % de la population dépend de l'agriculture, qui a contribué à plus d'un quart du PIB national en 2019-2020. Le développement d'une agriculture inclusive est une priorité nationale pour garantir la sécurité alimentaire et réduire la dépendance à l'égard des importations agricoles. Cependant, le pays peine à produire un approvisionnement alimentaire adéquat, principalement en raison d'une structure agricole comprenant de nombreuses exploitations petites et fragmentées, de la migration des jeunes et de la croissance démographique, et de la mise en jachère des terres du fait des coûts de production élevés. L'irrégularité des conditions météorologiques, l'insuffisance de l'approvisionnement en engrais chimiques et la mauvaise qualité des semences exacerbent d'autant plus le problème. La croissance agricole ne peut pas suivre le rythme de la croissance démographique. Par conséquent, le Gouvernement du Népal propose aux agriculteurs différentes subventions et incitations visant à stimuler leur production et leur productivité agricoles.

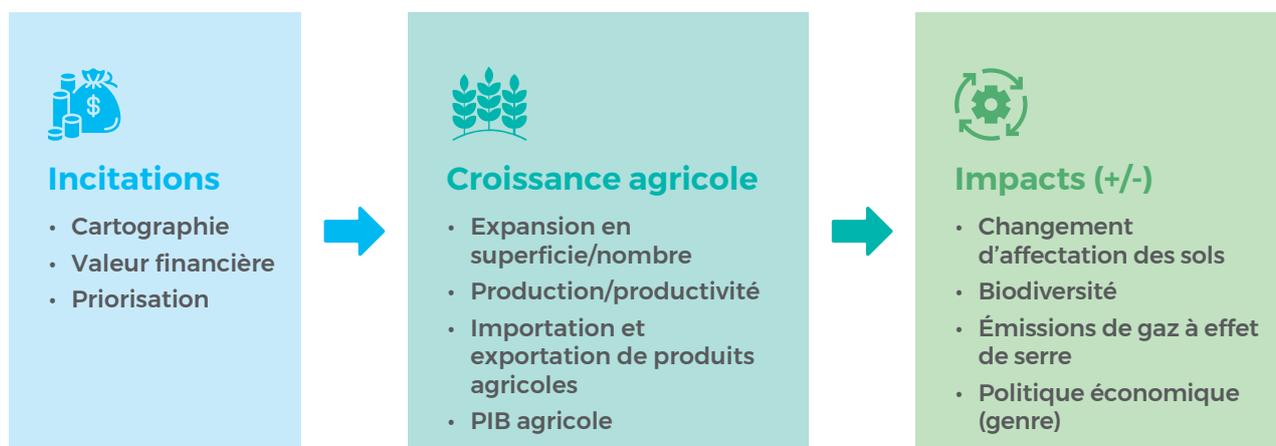
Une subvention ou incitation agricole est une aide financière versée par l'État aux entreprises du secteur agro-industriel, aux organisations agricoles et aux agriculteurs dans le but de compléter leurs revenus ou de réduire leurs coûts de production. Les subventions agricoles peuvent avoir un impact positif ou négatif sur la biodiversité et les écosystèmes de diverses manières, selon la manière dont elles sont conçues et mises en œuvre. Malgré leurs intentions louables, ces subventions ont souvent des effets négatifs involontaires et coûteux sur l'environnement et la biodiversité. Cependant, les conséquences des subventions à l'agriculture (y compris les cultures végétales, l'élevage, la pêche et la sylviculture) sur l'environnement en général et la biodiversité sont peu documentées. Par conséquent, la présente étude de cas passe en revue les processus et les approches retenus pour la cartographie et la priorisation des subventions agricoles, résume les impacts néfastes de ces dernières ainsi que les mesures de réforme s'y rapportant, et tire parti des enseignements récoltés au cours des processus d'évaluation.

B Méthodologie

L'étude s'est attachée à passer en revue les éléments essentiels de la démarche illustrée à la figure 11 (incitations, intensification agricole et impacts), pour comprendre les conséquences des subventions agricoles sur la biodiversité. Cela a impliqué de cartographier les différentes subventions agricoles fournies par le gouvernement et d'évaluer la manière dont celles-ci soutiennent l'intensification agricole. La croissance agricole est illustrée par l'étendue de l'amélioration des principaux indicateurs agricoles, qui sont mesurés à la lumière de l'augmentation de la superficie des terres cultivées et du cheptel, de l'accroissement de la productivité des cultures et des produits

issus de l'élevage, et de l'importation et de l'exportation des produits agricoles. Après avoir identifié les impacts de la subvention sur la croissance agricole, l'étude de cas a examiné les incidences de la subvention sur la conversion des sols en terres agricoles (c'est-à-dire les changements écosystémiques), les ressources de la biodiversité (par ex. la diversité agricole) et les menaces à la biodiversité, y compris en termes de conséquences politiques et économiques. L'étude a suivi une approche exploratoire et inductive pour comprendre l'effet des subventions agricoles sur la biodiversité.

Figure 11 : Une approche exploratoire et inductive pour comprendre l'effet des subventions agricoles sur la biodiversité au Népal



L'approche avant-après

Pour les besoins de l'étude, des entretiens approfondis ont été menés avec les parties prenantes, en particulier les agriculteurs, les agents de vulgarisation agricole, ainsi que les scientifiques, chercheurs et spécialistes universitaires de la conservation, afin de comprendre les impacts des subventions sur l'intensification agricole et ses répercussions sur la biodiversité. Par conséquent, les travaux de l'étude ont porté sur les aspects suivants :

- cartographie des subventions agricoles, y compris en termes de valeur financière ;
- priorisation puis évaluation en profondeur de trois subventions préjudiciables à la

biodiversité ; iii) appréciation détaillée des subventions prioritaires par le biais d'une étude documentaire, de consultations avec les parties prenantes et d'observations sur le terrain ; et iv) préparation et validation des options de réforme et d'un plan d'action. Les résultats de l'étude de cas ont été partagés avec les parties prenantes au sein d'un groupe de travail en vue de valider les résultats et d'explorer les raisons sous-jacentes de cette situation. En outre, une étude de cas approfondie a été diligentée visant à étudier les effets négatifs de ces subventions sur la biodiversité.



C Résultats et options proposées

1. Subventions agricoles au Népal

Au Népal, les subventions sont souvent intégrées aux programmes agricoles et leur valeur financière n'est pas précisée. Par conséquent, une étude a été entreprise visant à identifier les subventions sur la base d'un examen documentaire portant sur le programme de développement annuel pour 2018-2019 du Gouvernement du Népal, le rapport du ministère des Finances et le rapport annuel de Nepal Rastra Bank, la Banque centrale du Népal. L'étude a identifié quatre catégories de subventions différentes au sein du programme du gouvernement fédéral (encadré 10).

Au cours de l'exercice budgétaire 2019-2020, le Gouvernement fédéral du Népal a répertorié 18 catégories différentes de subventions agricoles, dont la plupart étaient liées au transfert indirect de fonds pour les intrants agricoles, c'est-à-dire la fourniture de biens ou de services à des prix inférieurs au prix d'achat ou à l'octroi d'incitations pour la création de mécanismes de partage des coûts visant à promouvoir les exploitations agricoles et la construction d'infrastructures

Encadré 10

Les différents types de subventions agricoles au Népal



Transferts indirects

Réduction du prix des intrants de production sur le marché, tels que la subvention des prix liés aux engrais chimiques, aux semences et plants, aux équipements, aux primes d'assurance, aux intérêts des crédits et aux races d'élevage.



Transferts directs

Subventions ou partage des coûts destinés à l'édification d'infrastructures pour les marchés, à la construction d'étables à bovins, à la promotion de l'agro-industrie, et à l'achat de semences, de machines et d'équipements. Cela inclut également un mécanisme de paiement basé sur les résultats appliqué aux produits de base agricoles, en fonction de leur volume ou de leur rendement.



Aides aux prix plancher

Prix minimum garantis par le gouvernement pour l'achat de produits agricoles tels que la canne à sucre et le riz non décortiqué (paddy).



Soutien hors budget

Exonération de l'impôt sur les bénéfices d'exportation des produits agricoles ; imposition de droits d'importation sur les produits agricoles ; réduction des droits de douane sur les machines et équipements agricoles.

L'examen des dossiers révèle que le gouvernement a accordé des subventions agricoles à hauteur de 8 597 millions NPR (73,4 millions de dollars US) par an, soit 1,2 % du PIB agricole, ou 0,3 % du budget national de 2019-2020. Les subventions agricoles ont presque quintuplé en dix ans, passant de 2 670 millions à 13 610 millions NPR de 2010 à 2019 (figure 12). Au cours de cette période (2010-2019), les subventions agricoles ont augmenté de 13,1 % (en prix nominal) par an. En 2019, la valeur des subventions agricoles représentait 69,6 % du budget du ministère de

l'Agriculture et du Développement de l'élevage, soit 223,6 % du budget du ministère des Forêts et de l'Environnement. Outre les subventions agricoles directes, le Gouvernement du Népal a accordé en 2015 un soutien financier hors budget à hauteur de 11 650,6 millions NPR sous forme d'exonérations fiscales sur les produits et machines agricoles. En 2020, l'aide publique au développement (APD) versée la plupart du temps aux agriculteurs sous forme de subventions agricoles représentait 24,6 % de l'ensemble des dépenses agricoles.

Figure 12 : Subventions agricoles au Népal



Source : extrait du Rapport du Bureau du Vérificateur général des comptes du Népal, 2018, 2020.

2. Les subventions agricoles à restructurer en priorité

Les subventions agricoles ne devraient pas avoir de conséquences néfastes sur la biodiversité. Par conséquent, l'étude a cherché d'abord à comprendre comment une subvention pouvait avoir des incidences négatives sur la biodiversité, en examinant ses éventuels effets négatifs directs et indirects.

1 Les **impacts directs** résultent d'activités immédiates ayant des effets à court terme. Ces activités sont en général facilement identifiables. À titre d'exemple, l'utilisation intensive d'engrais chimiques entraîne une dégradation de la santé des sols et des activités microbiennes ou une eutrophisation des masses d'eau.

2 Les **impacts indirects** résultent d'activités ayant des effets de second ordre et des effets de changements de comportement déclenchés par l'effet initial à court terme. Leurs conséquences négatives sur la biodiversité sont souvent importantes à long terme. Par exemple, l'octroi de subventions pour les primes d'assurance couvrant le bétail augmente la capacité de risque des agriculteurs. Les agriculteurs ont alors commencé à cultiver davantage de variétés améliorées, ce qui a créé une pression sur les ressources forestières et pastorales et entraîné la disparition des races locales.

Sur les 18 subventions cartographiées dans le secteur agricole, l'étude a sélectionné 11 subventions agricoles ayant des impacts négatifs directs ou indirects sur la biodiversité (tableau 6). Les impacts directs des subventions peuvent être la perte de pollinisateurs et de gènes ainsi que la perte, la dégradation et/ou

la fragmentation des habitats. En revanche, les impacts indirects peuvent être la surexploitation des ressources naturelles et des services écosystémiques, la pollution et/ou la probabilité de promouvoir des pratiques non durables d'exploitation des terres.

Tableau 6 : Liste des subventions agricoles présélectionnées ayant des impacts négatifs directs ou indirects sur la biodiversité

SN	Subventions	Nature de la subvention	Financement	Impacts négatifs probables sur la biodiversité
1	Engrais chimique	Indirecte	Budget national	Oui, directs
2	Semences	Indirecte	Budget national	Oui, directs
3	Production d'engrais organiques	Directe	Budget national	Limités, directs
4	Prime d'assurance agricole	Indirecte	Budget national	Oui, indirects
5	Matériel agricole	Indirecte	Budget national	Limités, directs
6	Agrobiodiversité, conservation des races locales	Directe	Budget national	Non mais positifs
7	Subvention des primes d'intérêt pour l'agro-industrie	Indirecte	Budget national	Oui, indirects
8	Accès au soutien technologique	Directe	Budget national	Non, limités
9	Soutien au développement des infrastructures	Directe	Budget national	Oui, indirects
10	Subvention/incitation pour l'exploitation des industries et entreprises du secteur agro-industriel (construction de fermes, amélioration de la production, infrastructures)	Directe	Budget national	Oui, indirects
11	Soutien aux prix plancher minimum pour les produits agricoles	Directe	Budget national	Oui, directs
13	Promotion des produits de base	Directe/indirecte	Budget national	Oui, directs

SN	Subventions	Nature de la subvention	Financement	Impacts négatifs probables sur la biodiversité
14	Subventions de recherche	Directe	Budget national	Non, limités
15	Droits d'importation réduits sur les équipements agricoles et les produits chimiques (c.-à-d. subventionnés par des exonérations de taxes)	Indirecte	Non inclus dans le budget national	Oui, indirects
16	Taxes à l'importation des produits agricoles	Indirecte	Non inclus dans le budget national	Oui, indirects
17	Appui des partenaires de développement	Directe	Partiellement inclus dans le budget national	Limités, directs et indirects
18	Subvention à l'électricité et à l'irrigation	Indirecte	Non inclus dans le budget national	Oui, indirects

Après avoir présélectionné ces subventions, l'étude a hiérarchisé trois subventions sur la base de cinq critères : les impacts négatifs sur la biodiversité, les spécificités hommes-femmes et les considérations sociales, les conséquences économiques, les incidences sur le plan agricole et les défis politiques potentiels. L'étude de cas a identifié onze indicateurs par rapport à ces cinq critères. La notation de chaque indicateur a été établie selon une échelle de 0 à 4, où 4 (note la plus élevée) signale une situation défavorable et 0 l'absence de situation défavorable (annexe 2). Différentes étapes ont été suivies pour la priorisation :

- Les critères, indicateurs et notations ont fait l'objet de discussions entre l'équipe de l'étude et les membres de l'équipe PNUD-BIOFIN avant d'être finalisés.
- Des consultations ont été menées auprès des parties prenantes pour valider la règle de notation retenue, y compris son applicabilité. La notation et les indicateurs ont ensuite été finalisés.
- L'équipe chargée de l'étude, les membres de l'équipe PNUD-BIOFIN et les principales parties prenantes ont organisé un atelier de réflexion pour attribuer des notes

aux différents indicateurs. La notation a été établie selon la méthode Delphi, les participants ayant donné une note à chaque indicateur en fonction de leurs connaissances et de leurs expériences passées. La notation et sa justification ont ensuite été discutées au sein de l'équipe. Le groupe est parvenu à un consensus sur la note finale à retenir.

- L'équipe de l'étude a additionné les notes obtenues et sélectionné trois subventions parmi celles ayant obtenu les notes les plus élevées. Les subventions sélectionnées ont été ensuite validées lors des consultations auprès des parties prenantes et au cours de la réunion du comité de pilotage.

Les trois subventions retenues ont été comme suit : i) une subvention aux engrais chimiques ; ii) une subvention aux primes d'assurance agricole ; et iii) une bonification d'intérêts pour les crédits agricoles. Plus des trois quarts (77,4 %) des subventions agricoles sont alloués aux engrais chimiques, suivis par la bonification d'intérêts pour les crédits agricoles (7,3 %) et la subvention aux primes d'assurance agricole. Ces trois subventions représentent plus des quatre cinquièmes de la valeur financière des subventions agricoles au Népal.

Tableau 7 : Valeur financière des subventions présélectionnées au Népal

Subvention priorisée	Valeur financière (millions NPR)	Valeur financière (millions USD)*	Pourcentage (%)
Subvention des prix des engrais chimiques	10 529,0	84,2	72,6
Subvention des primes d'assurance agricole	886,0	7,1	6,1
Bonification d'intérêt pour les crédits agricoles	1 000,0	8,0	6,9
Autres subventions	2 095,0	16,8	14,4
Total	14 510,0	116,1	100,0



3. Effets des subventions priorisées sur la croissance agricole



L'expansion des superficies cultivées et la croissance de la productivité agricole sont faibles, malgré des investissements massifs dans la subvention des engrais chimiques.

Le gouvernement subventionne les prix des engrais chimiques pour stimuler la productivité agricole et améliorer la situation de la sécurité alimentaire du pays. En 2019, il a ainsi accordé une subvention sur le prix des engrais chimiques d'un montant de 10,6 milliards NPR. Au cours de la période 2015-2019, la subvention aux engrais chimiques s'est accrue de 17,6 % par an à prix nominal, ce qui représentait 5,7 millions NPR en 2017. Malgré cette augmentation rapide, la superficie consacrée aux cultures céréalières s'est rétrécie en raison de la pénurie d'engrais chimiques pour les principales cultures, à savoir le paddy, le blé et le maïs. Cependant, la mise en œuvre de la subvention a amélioré la productivité céréalière. Les cultures maraîchères ont bénéficié d'une légère augmentation en termes de superficie des terres cultivées et de productivité après la mise en œuvre de la subvention, mais dans des proportions qui restent toutefois inférieures à ce qu'il en était en l'absence de ces subsides. En dépit des sommes importantes dépensées par le gouvernement en subventions agricoles pour les engrais chimiques, la production agricole n'a que marginalement progressé. Les subventions aux prix des engrais chimiques entraînent souvent des contraintes au niveau de l'offre du fait qu'elles ne sont pas allouées en fonction de la demande d'engrais. Par conséquent, les agriculteurs ont été souvent confrontés à des pénuries lors de la culture du paddy.

Tableau 8 : Taux de croissance annuel moyen (%) des cultures agricoles avant et après l'introduction des subventions pour les engrais chimiques au Népal

Céréales		Légumes	
-0,1 Avant l'introduction de la subvention (2000-2009)	Superficie -0,1 Après l'introduction de la subvention (2010-2019)	4,6 Avant l'introduction de la subvention (2000-2009)	1,2 Après l'introduction de la subvention (2010-2019)
0,8 Avant l'introduction de la subvention (2000-2009)	Productivité 2,3 Après l'introduction de la subvention (2010-2019)	2,1 Avant l'introduction de la subvention (2000-2009)	0,8 Après l'introduction de la subvention (2010-2019)

Source : données collectées auprès du Bureau central des statistiques agricoles du Népal.



Les régimes d'assurance agricole augmentent la capacité de couverture des risques encourus par les agriculteurs, transformant ainsi les pratiques agricoles et contribuant à la commercialisation agricole.

Le Gouvernement du Népal a introduit des régimes d'assurance agricole en 2014 pour sécuriser les investissements des agriculteurs et contribuer ainsi à la commercialisation agricole. En 2019-2020, le gouvernement a accordé une subvention de 886,3 millions NPR aux agriculteurs et assuré les cultures et le bétail à hauteur de 26 380,2 millions NPR. Plus des neuf dixièmes (93,0 %) de la subvention totale versée étaient destinés au secteur de l'élevage. Au cours de la période 2014-2020, la subvention des primes d'assurance a augmenté de 37,4 % par an à prix nominal. L'assurance a permis d'améliorer la capacité de risque des agriculteurs et devrait également être disponible pour l'élevage commercial. Après l'introduction de la subvention, l'unité de gros bétail a légèrement augmenté (1,5 % par an) alors que la production de lait, de viande et d'œufs s'est accrue à un rythme plus élevé. Cela s'explique par le fait que les agriculteurs s'appuient depuis lors sur des pratiques d'amélioration de la race pour produire des races améliorées.

Tableau 9 : Taux de croissance annuel moyen (%) de la production animale avant et après l'introduction de la subvention des primes d'assurance au Népal

Unité de gros bétail		
	2,3 Avant l'introduction de la subvention (2008-2013)	1,5 Après l'introduction de la subvention (2014-2019)
Production laitière	Production de viande	Production d'œufs
5,0 Avant l'introduction de la subvention (2008-2013)	3,7 Avant l'introduction de la subvention (2008-2013)	5,0 Avant l'introduction de la subvention (2008-2013)
10,6 Après l'introduction de la subvention (2014-2019)	5,5 Après l'introduction de la subvention (2014-2019)	9,6 Après l'introduction de la subvention (2014-2019)

Source : données collectées auprès du Bureau central des statistiques agricoles du Népal.



Malgré des investissements massifs dans les crédits agricoles subventionnés, la croissance agricole du pays accuse du retard par rapport aux objectifs fixés.

Le Gouvernement du Népal a introduit une bonification d'intérêt pour le développement des crédits agricoles en 2016 dans le but d'augmenter la production par la promotion des exploitations agricoles et d'élevage, et de créer des opportunités d'emploi pour encourager les jeunes à s'engager dans le secteur agricole. Les institutions en matière bancaire et financière accordent des prêts aux agriculteurs, aux groupes d'agriculteurs et aux exploitations agricoles à des taux d'intérêt bonifiés pour une période maximale de cinq ans, avec des montants de prêt ne dépassant pas 50 millions NPR (500 000 dollars US). Bien que le taux d'intérêt varie selon les institutions, il est généralement inférieur à 5 % dans près de la moitié des prêts commerciaux. En 2019, des subventions agricoles ont été accordées à 46 507 agriculteurs et petites exploitations agricoles qui ont investi 106 908 millions NPR dans le secteur agricole. Au cours de la période 2016-2019, le nombre d'exploitants agricoles ayant accès aux subventions et aux investissements dans ce secteur s'est respectivement accru de 51,6 % et 62,5 % par an. Malgré l'augmentation substantielle des investissements agricoles au cours de ces quatre années, les performances du secteur ne sont pas encourageantes. Les déficits commerciaux et les importations dans le secteur agricole ont augmenté respectivement de 7,8 % et 12,2 % par an. Bien que le PIB agricole a connu une légère progression de 3,5 %, la part totale du PIB agricole est en baisse.

Tableau 10 : Taux de croissance annuel moyen (%) des indicateurs agricoles clés avant et après l'introduction de la bonification d'intérêt pour les crédits agricoles au Népal

 Taux de croissance annuel du PIB	 Importations agricoles	 Déficit en matière d'échanges agricoles
1,7 Avant l'introduction de la subvention (2012-2015)	4,3 Avant l'introduction de la subvention (2012-2015)	1,8 Avant l'introduction de la subvention (2012-2015)
3,5 Après l'introduction de la subvention (2016-2019)	12,2 Après l'introduction de la subvention (2016-2019)	7,8 Après l'introduction de la subvention (2016-2019)

Source : données collectées auprès du Bureau central des statistiques agricoles du Népal.



4. Les effets des subventions prioritaires sur les pratiques agricoles

Il existe peu de données relatives à l'incidence des subventions agricoles sur l'environnement en général et sur la biodiversité en particulier. Par conséquent, l'étude de cas a d'abord cherché à comprendre comment une subvention donnée a pu modifier les pratiques agricoles, et ce, essentiellement par des observations sur le terrain et des interactions avec les parties prenantes. Par la suite, l'étude a exploré l'impact de ces pratiques sur la biodiversité.

Les subventions ont créé un environnement propice et motivé les agriculteurs à modifier leurs pratiques agricoles en les encourageant à adopter des pratiques agricoles non durables. À titre d'exemple, les agriculteurs ont été incités à appliquer une plus grande quantité d'engrais chimiques et de pesticides de façon aléatoire et à faire un usage fréquent d'engrais azotés. De même, ils se sont tournés vers les races

améliorées compte tenu que les subventions aux crédits et aux primes d'assurance dans le secteur agricole ont accru leurs investissements et leur capacité de couverture des risques. Ils se sont souvent réorientés vers des variétés à haut rendement, qui exigeaient beaucoup d'intrants agricoles, notamment des engrais chimiques et des pesticides. En outre, ils ont eu de fréquents recours à l'extraction des eaux souterraines pour irriguer leurs champs. L'étude a également noté un empiètement des franges de la zone forestière, notamment pour les besoins de l'élevage de bétail, afin de récolter de l'herbe et du fourrage dans les régions forestières limitrophes ou même au-delà. Toutes ces pratiques ont eu des incidences négatives sur la biodiversité. Il est toutefois difficile d'établir un lien de causalité entre les subventions et les pratiques agricoles incriminées.

Tableau 11 : Pratiques agricoles et subventions au Népal

NS	Pratiques agricoles	Subvention aux engrais chimiques	Subvention aux primes d'assurance agricole	Subvention aux crédits agricoles
1	Application aléatoire d'engrais chimiques (pas en fonction de la dose recommandée et de la qualité du sol)	Oui		Oui
2	Utilisation déséquilibrée d'engrais chimiques, notamment les engrais azotés	Oui		
3	Culture de variétés à haut rendement, de semences hybrides ou de semences améliorées	Oui	Oui	Oui
4	Forte consommation d'eau, variétés exigeantes en eau ou extraction d'eau souterraine	Oui	Oui	Oui
5	Utilisation généralisée de pesticides et d'hormones de croissance		Oui	Oui
6	Élevage de races améliorées		Oui	Oui
7	Augmentation du cheptel ou de la superficie cultivée, passage à l'agriculture commerciale		Oui	Oui
8	Culture de graminées et de cultures exotiques		Oui	Oui
9	Empiètement en bordure de zone ou limite forestière		Oui	Oui
10	Utilisation intensive d'intrants (semences, pesticides)	Oui	Oui	Oui
11	Mise en valeur des terres, notamment des terrasses			Oui
12	Mauvaise gestion des déchets agricoles		Oui	Oui
13	Agriculture intensive (rendements plus élevés par superficie cultivée)	Oui		Oui
14	Préférence faible pour la culture de variétés locales et l'élevage de races locales	Oui	Oui	Oui
15	Pièdre conformité aux mesures de sauvegarde	Oui	Oui	Oui

Impacts sur la biodiversité

Les incidences des subventions agricoles sur la biodiversité ne sont pas suffisamment documentées. Il existe en effet très peu de travaux scientifiques sur le sujet dans le pays et ailleurs. Alors qu'il est établi que les subventions aux engrais chimiques exercent un impact direct ou indirect sur la biodiversité, les subventions aux primes d'assurance et au crédit dans le secteur agricole affectent indirectement la biodiversité. Les principaux impacts sur la biodiversité sont présentés dans le tableau 12.

Tableau 12 : Principaux impacts des subventions agricoles sur la biodiversité

Subventions	Impacts sur la biodiversité
 <p>Subvention d'engrais chimiques</p>	Dégradation des terres et désertification, en particulier le tassement et le durcissement des sols, perte de l'activité microbienne et de la fertilité
	Disparition des espèces locales
	Propagation d'espèces envahissantes sur les terres agricoles due à des charges nutritionnelles élevées
	Eutrophisation des plans d'eau
	Perte d'habitats fauniques, en particulier concernant les sites de nidification des oiseaux
	Augmentation des émissions de gaz à effet de serre
	Utilisation généralisée de pesticides encouragée, entraînant la mort des pollinisateurs
Ressources en eaux contaminées et biodiversité aquatique endommagée	
 <p>Subvention des primes d'assurance agricole</p>	Réduction des cultures ou disparition des espèces locales
	Modification génétique des espèces et races locales par insémination artificielle ou par croisement
	Culture de graminées exotiques dans les forêts et les champs agricoles
	Perte de biodiversité forestière et suppression d'arbres pour la culture de fourrages et d'herbes
	Pollution des plans d'eau et rejets chimiques
Intensification des émissions de gaz à effet de serre provenant de l'élevage	
 <p>Subvention de l'assurance crédit agricole</p>	Changement d'affectation des terres, en particulier dans le cas des champs agricoles convertis à d'autres fins, en abris pour le bétail, en étangs à poissons ou pour les besoins de l'élevage de bétail
	Risque accru d'érosion, de glissements de terrain et de sédimentation
	Eutrophisation et pollution des plans d'eau
	Conversion de l'habitat et des terres, principalement l'utilisation de terres marginales pour l'agriculture

Outre la biodiversité, des impacts sont principalement observés soit en raison d'une mauvaise intégration des mesures de sauvegarde environnementale lors de la planification et de la mise en œuvre de ces subventions, soit du fait de l'absence de suivi des conséquences néfastes qui en découlent. Bien que la Loi sur la protection de l'environnement de 2019 exige qu'une évaluation environnementale stratégique

(EES) soit entreprise avant l'introduction de toute politique ou de tout programme, cette mesure n'est pas encore appliquée dans le pays. Certaines exploitations agricoles ont toutefois élaboré un plan environnemental, mais sa mise en œuvre a été limitée. Par ailleurs, il n'existe aucun mécanisme pour surveiller et documenter les impacts environnementaux des subventions agricoles.

D Restructuration des subventions

1. Conséquences politiques et économiques des réformes

L'étude de cas a tenté d'identifier quels étaient les bénéficiaires de ces subventions afin d'analyser les implications de leur éventuelle abolition. Il est apparu que ces subventions bénéficiaient essentiellement aux gros exploitants, en particulier ceux qui étaient engagés dans la production de cultures à des fins commerciales, alors que les petits agriculteurs et les agriculteurs de subsistance étaient peu informés ou sensibilisés à leur sujet. L'étude a également observé que la plupart des agriculteurs n'utilisaient pas les crédits agricoles pour les objectifs visés ou liés à l'agro-industrie. En effet, les prêts agricoles subventionnés servaient souvent à d'autres fins, comme l'achat de terres, la construction de maisons et la satisfaction des besoins de trésorerie des ménages. L'utilisation détournée du crédit agricole est très répandue en raison de l'absence de contrôle de l'usage de ces fonds par les banques et les institutions financières.

Il est possible que les réformes des subventions entraînent la hausse du coût de production des produits agricoles et partant la réduction

de la compétitivité du marché. Elles pourraient accroître le volume des importations déjà croissantes de produits agricoles. Au Népal, la plupart des agriculteurs sont de petits exploitants qui ont une tendance relativement forte à laisser leurs terres en jachère. La suppression de la subvention pourrait renforcer cette tendance, au risque de favoriser la propagation d'espèces envahissantes sur les terres agricoles. Dans la mesure où les subventions ont attiré les jeunes vers l'agriculture commerciale, leur suppression est susceptible de les en détourner. Étant donné que le pays a déjà commencé à faire face à une pénurie de main-d'œuvre agricole, cette situation pourrait d'autant plus s'aggraver. En 2020, le pays a importé pour 243 milliards NPR de produits agricoles, dont 79 milliards en produits alimentaires. Même si une grande majorité de la population est impliquée dans le secteur agricole, la contribution de ce secteur au PIB national est en baisse. Par conséquent, une certaine forme d'incitation serait nécessaire pour soutenir les agriculteurs et réduire leur dépendance à l'égard des importations.

2. Options de restructuration

Les trois options prioritaires de restructuration sont comme suit : i) maintenir la subvention sous sa forme actuelle ; ii) écologiser la subvention (c'est-à-dire la transformer de sorte à encourager la conservation et atténuer les conséquences néfastes sur la biodiversité) ; et iii) supprimer la subvention en raison de ses impacts négatifs sur la biodiversité. L'étude de cas recommande une « écologisation des subventions agricoles », principalement pour les raisons suivantes :



Les impacts sur la biodiversité sont insuffisamment surveillés et leur suivi est effectué sur la base de preuves scientifiques limitées. Ces impacts ne sont pas dus à une seule subvention, mais à l'effet combiné de plusieurs d'entre elles.



La plupart des agriculteurs sont de petits exploitants. Le morcellement des terres agricoles qui va bon train oblige les jeunes à renoncer à l'agriculture. Une certaine forme de subvention ou d'incitation pourrait s'avérer nécessaire pour engager les jeunes dans des activités agricoles. Par conséquent, la suppression de la subvention ne semble pas être une option à prendre en compte dans le cadre de la réforme.



Il existe des problèmes de pratiques agricoles non durables, tels que l'utilisation excessive d'intrants de production, la perte de variétés locales et de races locales, les menaces croissantes sur la biodiversité et l'exploitation des services écosystémiques, en particulier les ressources en eau.

L'écologisation des subventions devrait principalement viser à éviter les conséquences néfastes sur la biodiversité et encourager la conservation de l'agrobiodiversité. Les domaines d'intervention couvrent les aspects suivants : i) générer des connaissances concernant les impacts sur la biodiversité ; ii) faire respecter les dispositions relatives à la sauvegarde de l'environnement et de la biodiversité ; iii) promouvoir des pratiques agricoles durables ; iv) inciter les agriculteurs et les exploitations agricoles à recourir à des pratiques agricoles durables ; et v) sensibiliser les parties prenantes et renforcer leurs capacités.

E Leçons apprises



Les informations relatives aux subventions ne sont pas facilement disponibles et nécessitent un suivi et des consultations en continu avec les parties prenantes concernées, y compris un examen entrepris à partir de sources multiples. Lorsque les constatations sur le terrain font défaut, la meilleure approche à adopter consiste à recourir à la consultation des parties prenantes étayée par des études de cas validées.



Cependant, les parties prenantes ne se laissent pas aisément convaincre du bien-fondé d'opter pour des options de restructuration, en particulier lorsqu'elles ont été directement à l'origine de l'octroi des subventions. Elles réclament souvent des preuves scientifiques sur les effets néfastes des subventions. Le groupe le plus réfractaire aux arguments avancés est celui qui profite du manque de connaissances dans ce domaine pour justifier le besoin de subventions. Des consultations individuelles avec les autorités au plus haut niveau et les personnes concernées peuvent soutenir l'élaboration d'une vision commune pour la réorientation des options.



Il est très difficile d'attribuer les impacts sur la biodiversité d'une subvention particulière ou de l'effet combiné de plusieurs subventions. Par conséquent, il est indispensable, dans un premier temps, de comprendre comment la subvention en question a impacté les pratiques agricoles en raison de ses effets sur la biodiversité.



Les subventions sont susceptibles d'entraîner des conséquences positives aussi bien que négatives sur la biodiversité. Cependant, il importe d'évaluer ces impacts avant de procéder à la réorientation des options. Plutôt que de pousser à l'abolition des subventions, les options d'écologisation pourraient créer un scénario profitable pour toutes les parties prenantes et contribuer à une croissance économique favorable à la conservation.



F La voie à suivre

Les actions futures recommandées sont les suivantes : i) validation des résultats de l'étude, y compris le plan d'action aux niveaux national et provincial ; ii) mise en place d'un mécanisme de suivi avec le ministère des Forêts et de l'Environnement, y compris la réalisation d'une évaluation environnementale stratégique ; iii) collaboration avec des institutions de recherche universitaires ; et iv) conclusion d'un

partenariat avec le ministère de l'Agriculture et du Développement de l'élevage pour l'impliquer dans l'écologisation des subventions agricoles au Népal, notamment en encourageant les pratiques agricoles respectueuses de la conservation.

Certains des domaines et actions prioritaires sont présentés dans le tableau 13.

Tableau 13 : Domaines et actions prioritaires

Domaines prioritaires	Actions
 <p>Construction d'un partenariat en faveur de l'écologisation des subventions agricoles</p>	<p>Sensibiliser les parties prenantes</p> <hr/> <p>Organiser des débats et des échanges périodiques entre les parties prenantes, notamment en mobilisant les médias</p>
 <p>Génération des connaissances relatives aux impacts sur la biodiversité</p>	<p>Établir des partenariats avec les universités et les institutions de recherche</p> <hr/> <p>Surveiller les impacts négatifs (par ex. par le biais d'un audit environnemental)</p>
 <p>Élaboration d'un mécanisme de suivi et application de dispositions de sauvegarde</p>	<p>Mener une évaluation environnementale stratégique des subventions avant leur mise en œuvre</p> <hr/> <p>Introduire des critères de sélection environnementaux et de biodiversité</p> <hr/> <p>Élaborer des codes de bonne conduite environnementale pour les industries et les exploitations agricoles et la faire respecter</p>
 <p>Incitation des agriculteurs et des exploitations agricoles à adopter des pratiques respectueuses de la conservation</p>	<p>Inciter les agriculteurs à cultiver des races primitives et rustiques locales, et à adopter des technologies économes en eau ainsi qu'une agriculture à faibles intrants</p> <hr/> <p>Promouvoir l'agriculture de conservation et les pratiques agricoles durables</p>

9 Autres expériences internationales

Ces dernières années, nombre d'expériences ont fourni des opportunités d'apprentissage pour une évaluation future et une réorientation des subventions préjudiciables à la biodiversité. De précieuses leçons peuvent être tirées de ces expériences, dont certaines sont décrites dans les présentes lignes directrices.



Pour les besoins de l'élaboration de ces lignes directrices, l'équipe a examiné sept pays dont les motivations et les stratégies de réforme des différents types de subventions varient considérablement : l'Autriche, l'Équateur, la France, l'Indonésie, le Malawi, la Suisse et le Viet Nam. Dans chacun de ces cas, les auteurs ont décrit le processus de mise en œuvre de la réforme, ses résultats et les leçons apprises qui en ont découlé. L'échantillon comprend des pays à revenu élevé (Autriche, France, Suisse), des pays à revenu intermédiaire (Équateur, Indonésie, Viet Nam) et un pays à faible revenu (Malawi).

Ces études de cas mettent en évidence des exemples d'opportunités offertes aux pays de mettre en œuvre le Cadre mondial de la biodiversité de Kunming-Montréal, et plus précisément, les activités liées à la cible 18³⁴. L'alignement de ces études de cas sur l'objectif 18 et ses deux indicateurs (18.1 « Mesures d'incitation positives en place pour promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et 18.2 « Valeur des subventions et autres incitations nuisibles à la biodiversité qui ont été éliminées, supprimées progressivement ou réformées ») est mis en évidence dans le tableau 14.

Tableau 14 : Alignement des études de cas avec les indicateurs de la cible 18

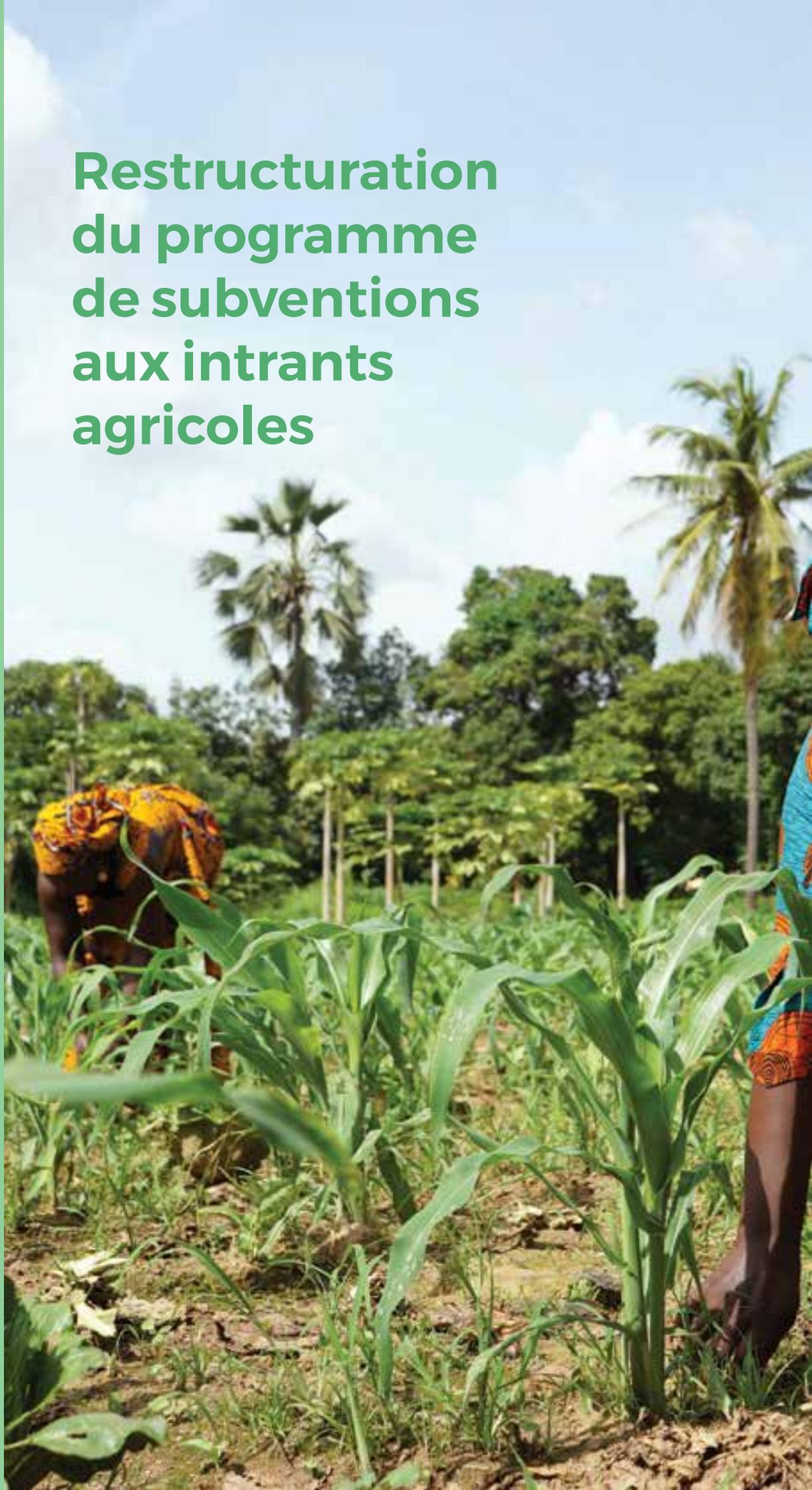
	Indicateur 18.1	Indicateur 18.2
 Étude de cas au Malawi Restructuration du programme de subventions aux intrants agricoles (FISP)		✓
 Étude de cas au Viet Nam Réorientation des subventions agricoles à la production de café vert	✓	
 Étude de cas en l'Indonésie Restructuration des subventions aux pesticides		✓
 Étude de cas en Équateur Restructuration des subventions en matière d'énergie		✓
 Étude de cas en France Élaboration d'un cadre fiscal pour réduire l'utilisation de pesticides		✓
 Étude de cas en Suisse Réorientation des subventions agricoles au soutien de la biodiversité		✓
 Étude de cas en Autriche Suppression des subventions au drainage des zones humides	✓	✓

³⁴ Cible 18 : 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.

Étude
de cas

Malawi

Restructuration du programme de subventions aux intrants agricoles





Au cours de la campagne 2004-2005, à la suite d'une pénurie alimentaire provoquée par un manque de produits équivalant à plus de 700 000 tonnes métriques qui a touché plus de 4 millions de personnes, le Gouvernement du Malawi a mis en place le Programme de subvention aux intrants agricoles (FISP). Cette initiative phare visait à l'autosuffisance alimentaire et à l'augmentation des revenus des ménages pauvres par l'accroissement de la production et des rendements agricoles. Son objectif principal était de fournir aux petits exploitants pauvres des engrais et des subventions pour les semences de maïs à haut rendement, sous forme de bons d'achat. En moyenne, le programme cible en moyenne 1,5 million de ménages pauvres à chaque campagne agricole.

Le FISP a eu des effets positifs sur la productivité du maïs en raison de l'utilisation accrue d'engrais. Des études montrent qu'après la première année de mise en œuvre du programme, les rendements de maïs se sont accrus jusqu'à 500 kg/ha et que la production, qui était précédemment passée de 1,2 million à 2,6 millions de tonnes entre les campagnes 2005-2006 et 2011-2012, avait atteint le niveau record de 3,7 millions de tonnes durant la campagne 2011-2012³⁵.

Bien que le FISP ait contribué à assurer la sécurité alimentaire au niveau national, l'accent mis sur la production de maïs, qui est loin d'être systématique dans les zones où le maïs ne constitue pas l'aliment de base, n'a pas réussi, dans une certaine mesure, à garantir la sécurité nutritionnelle des ménages³⁶ à travers le pays. Dans certaines régions, il a entraîné une réduction nette des autres cultures et compromis de ce fait la diversité nutritionnelle.

³⁵ Schiesari, Mockshell et Zeller (2017). Piñeiro *et al.* (2020).

³⁶ Centre for Environmental and Policy Advocacy (2010).

Le FSIP a grandement contribué aux impacts négatifs sur la biodiversité, tels que l'expansion des zones de culture du maïs vers des terres vierges ou en jachère, ce qui a eu des implications sur la santé des sols. Au Malawi, plus de 45 % des terres sont cultivées en maïs amélioré, ce qui laisse peu de place aux variétés traditionnelles de maïs et à d'autres cultures et favorise la perte de la diversité biologique. En privilégiant le maïs au détriment des cultures tolérantes à la sécheresse telles que le manioc et la patate douce, les agriculteurs ont exposé leurs cultures à la sécheresse, aux ravageurs et aux maladies, devenant ainsi vulnérables face aux marchés³⁷. Par conséquent, ils ont été contraints d'intensifier l'utilisation des engrais chimiques et des ressources en eau, ce qui a entraîné un impact négatif sur les écosystèmes. La monoculture du maïs a provoqué une perte à grande échelle des éléments nutritifs du sol, en particulier l'azote³⁸.

En outre, le programme a représenté en moyenne 60 % du budget alloué à l'alimentation et à l'agriculture et 8 % du budget total du Malawi dans la période 2005-2017. Son coût

total a augmenté nominalement jusqu'en 2016, principalement en raison d'une forte dévaluation de la monnaie nationale et d'une flambée de l'inflation à partir de 2012. Ces facteurs ont fait augmenter le coût des intrants, qui sont presque tous importés.

Tout indique que le FISP du Malawi a exercé un effet positif substantiel sur la productivité agricole et la production alimentaire. Cependant, les gains enregistrés ont eu des répercussions négatives sur la biodiversité et la diminution de la résilience des écosystèmes et des agriculteurs ainsi qu'un coût énorme pour le budget du Gouvernement du Malawi, qui pourrait alternativement être investi dans des pratiques agricoles et de gestion des terres durables.

Depuis 2015, dans le contexte des contraintes budgétaires causées par la hausse du coût des importations et des remboursements au titre des intérêts de la dette, le programme FISP a fait l'objet de réformes visant à le rendre plus rentable, efficace et positif pour la biodiversité.

Mesures prises au titre des réformes du FISP :



Ciblage des agriculteurs productifs en sachant que le programme FISP vise essentiellement les ménages pauvres



Accroissement du tonnage alloué aux activités privées liées au commerce de détail des engrais en vue d'accroître la participation du secteur privé à l'achat et à la distribution d'intrants subventionnés et de réduire les dépenses du gouvernement



Augmentation de la contribution des agriculteurs par la définition d'une valeur de coupon fixe



Promotion de la diversification des cultures en incluant d'autres céréales (sorgho et riz)



Réduction du nombre de bénéficiaires à 900 000

³⁷ Ricker-Gilbert et al. (2013).

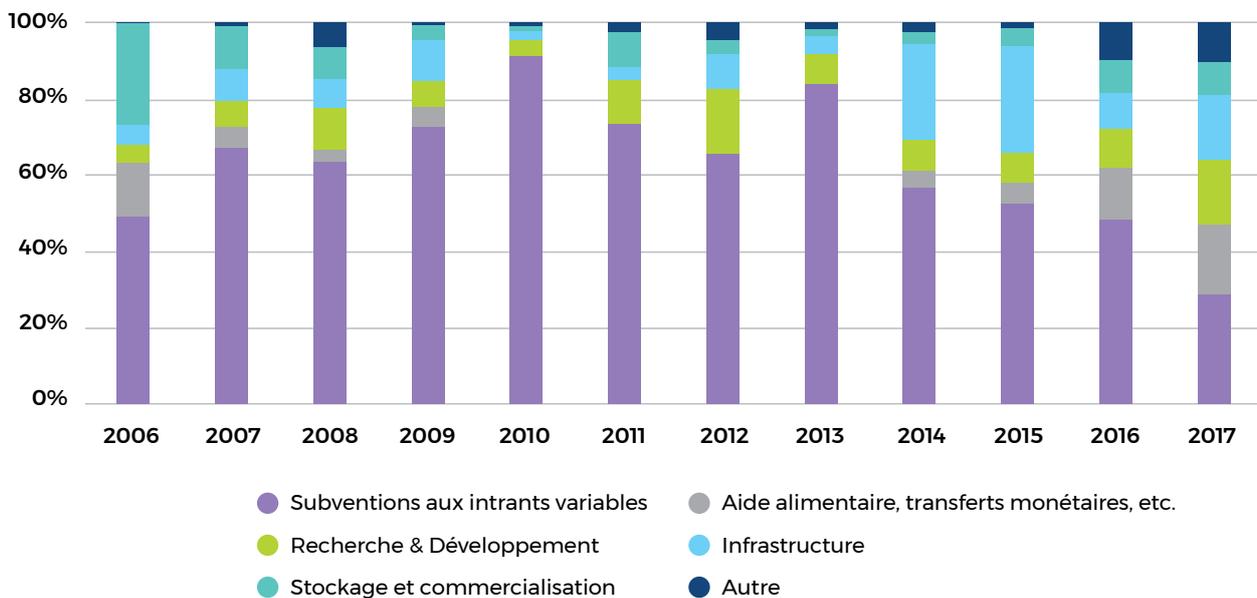
³⁸ Le Groupe de la Banque mondiale (2019), p. 56.

En 2017, le budget du FISP a été diminué de moitié, en chutant à 27 % des dépenses alimentaires et agricoles.

Les économies budgétaires ont été principalement réorientées au profit de biens publics notamment dans des domaines tels que l'irrigation, la recherche agricole et le transfert de technologie, ainsi qu'en faveur

des mesures de protection sociale, comme par exemple dans le cadre des programmes travail contre rémunération et travail contre nourriture. Ces mesures ont renforcé la résilience et les capacités des agriculteurs à mieux faire face aux externalités négatives générées par des formes de soutien à l'agriculture qui sont potentiellement préjudiciables pour l'environnement.

Figure 13 : Répartition des dépenses dans le secteur alimentaire et agricole au Malawi, 2006-2017



Source : Pernechele et al. (à paraître).

Cependant, de nouvelles réformes ciblées des subventions pourraient être nécessaires pour intensifier les pratiques de gestion durable des terres en renforçant la sécurité foncière. Cela devrait réduire la dégradation des terres et augmenter la productivité.

Étude
de cas

Viet Nam

Réorientation des subventions agricoles à la production de café vert

Depuis des décennies, le Viet Nam propose des crédits agricoles subventionnés pour soutenir la productivité des petits exploitants afin de réduire l'insécurité alimentaire et de stimuler les exportations agricoles. Il s'agissait notamment de subventions indirectes aux engrais sous la forme d'une baisse des prix de l'énergie pour les fabricants nationaux d'engrais et de subventions au crédit agricole.

En 1993, le gouvernement a légalisé l'octroi de crédits commerciaux aux ménages agricoles et attribué à ces derniers des droits d'utilisation des terres pouvant servir de garantie. Dans le même temps, des prêts à des conditions préférentielles ont été proposés, avec le soutien du gouvernement, aux fins de faciliter la transition vers la fourniture commerciale de services financiers.

En 2003, le gouvernement a pris des mesures pour éliminer progressivement les subventions partielles au crédit agricole à la suite de la privatisation et de la libéralisation du secteur agricole. Il a ensuite décidé de continuer à soutenir les prêts à taux d'intérêt réduits octroyés aux ménages, mais uniquement de manière ciblée, en vue de soutenir des objectifs politiques spécifiques. Par exemple, en 2009 et 2010, le gouvernement a réagi à la flambée des prix alimentaires en accordant aux producteurs agricoles des prêts concessionnels à court terme, avec des taux d'intérêt faibles et de longues périodes de remboursement, pour leur permettre d'acquérir des machines, des équipements mécaniques, des installations et du matériel agricole, y compris les engrais et les pesticides.

En 2014, le Viet Nam a reconnu la nécessité de développer une agriculture plus durable et adopté le Plan de restructuration agricole (*Agriculture Restructuring Plan*, ARP), qui admet la durabilité environnementale comme objectif et reconnaît la dégradation environnementale de la stratégie agricole axée sur la production précédemment mise en œuvre. L'ARP était destiné à remédier aux conséquences environnementales du développement agricole, qui portaient préjudice à la productivité du pays et au positionnement de ses produits de base à l'échelle internationale. Son objectif était de générer davantage de valeur économique et de garantir le bien-être des agriculteurs et des consommateurs, en utilisant moins de capital naturel et humain et des intrants moins nocifs. La croissance du secteur agricole repose sur l'efficacité accrue, l'innovation, la diversification et la valeur ajoutée.

La production de café au Viet Nam fournit un exemple de transformation du système agricole en réaffectant les subventions à des pratiques plus durables. La majeure partie de la superficie cultivée en café a été plantée dans les années 1990 et au début des années 2000 sur les hauts plateaux du centre du pays. Les agriculteurs bénéficiaient des subventions agricoles existantes et les plantations produisaient des rendements élevés. Plus tard, en 2013, la production de café au Viet Nam a toutefois

connus plusieurs revers : pratiques d'irrigation excessives ayant conduit à l'épuisement des eaux souterraines ; surutilisation d'engrais à base d'azote contribuant à la dégradation et à la pollution des sols ; expansion des zones de plantation de café sur des terres impropres à la culture du café (en raison du type de sol et de la pente du terrain, des conditions climatiques et de la disponibilité en eau) qui, par endroit, ont empiété sur les terres forestières³⁹ et entraîné la destruction et la perte d'habitats. Cette mauvaise gestion des ressources en sol et en eau a entraîné une réduction de la productivité et des revenus des agriculteurs, mais elle a aussi eu des impacts négatifs sur les services écosystémiques, dégradé la qualité de l'air, de l'eau et des sols et provoqué des pertes de biodiversité et des problèmes de santé humaine.

La productivité des plantations de café commence habituellement à décliner au bout d'une quinzaine d'années. Afin de maintenir la productivité de leurs plantations, les producteurs de café devaient commencer à replanter la prochaine génération d'arbres, ce qui a nécessité pour la plupart d'entre eux de recourir à des financements et à solliciter l'aide de l'État.

Dans ce contexte, le gouvernement a mis en place un programme censé fournir aux producteurs de café un accès au crédit à condition qu'ils s'engagent dans des pratiques agricoles plus vertes. Les conditions stipulaient également que les agriculteurs devaient se former aux méthodes de production verte et planter sur des terres appropriées. En outre, les bénéficiaires ont eu accès à des matériaux de plantation de haute qualité et à des crédits pour acquérir des équipements d'irrigation plus efficaces grâce au soutien de l'APD. Les exploitations agricoles participantes ont vu leurs bénéfices augmenter en moyenne de 23 % par rapport au niveau de référence⁴⁰.

Les enseignements tirés de cette expérience ont montré qu'une réorientation réussie des subventions nécessitait une approche globale basée sur les besoins des agriculteurs. Cette démarche a tenu compte des conditions environnementales attachées au programme de subventions sous-tendant la production et la productivité, du soutien des services de vulgarisation pour fournir une formation aux pratiques agricoles durables et vertes et un accès à du matériel de plantation de meilleure qualité, ce qui a permis d'augmenter les bénéfices des agriculteurs tout en restaurant la biodiversité.

³⁹ Havemann et al. (2015).

⁴⁰ Cassou (2018).

Étude
de cas

Indonésie

Restructuration des subventions aux pesticides



Dans les années 1970, la politique agricole indonésienne encourageait l'utilisation de variétés et de pesticides à haut rendement par des subventions directes sur les ventes de pesticides et des programmes de crédit avantageux. Les agriculteurs avaient la possibilité d'acheter des semences à crédit par l'intermédiaire de la coopérative villageoise (KUD) s'ils acceptaient l'intégralité du paquet prescrit de semences, d'engrais et de pesticides. Les dépenses nationales annuellement consacrées aux subventions aux pesticides étaient ainsi passées de 50 millions de dollars US dans les années 1970 à plus de 150 millions au milieu des années 1980. En 1984, 15 ans après le lancement du programme national d'intensification du riz, l'Indonésie avait atteint son objectif d'autosuffisance en riz.

Cependant, cette utilisation massive de pesticides a causé des dommages considérables à l'environnement et à la santé humaine⁴¹, et en fin de compte à la production de riz. Au milieu des années 1980, une baisse de la production de riz a été observée, résultant de l'utilisation excessive de pesticides qui avaient anéanti les ennemis naturels de nombreux ravageurs, notamment la delphacide brune du riz. Les dommages causés au secteur du riz, chiffrés à 1,5 milliard de dollars US, résultent directement des infestations de ravageurs⁴².

En 1986, le choc pétrolier a mis sous pression le budget public et l'Indonésie a décidé de réduire les subventions au secteur agricole. Cela s'est traduit par la suppression des subventions aux pesticides assortie de l'interdiction de l'importation de pesticides à large spectre.

Les applications de pesticides ont été diminuées de moitié en quatre ans, réduisant ainsi les impacts négatifs sur la biodiversité et la santé humaine. La suppression des subventions a permis de réaliser une économie budgétaire de 100 millions de dollars US. En parallèle, un programme national de lutte intégrée contre les ravageurs (IPM) basé sur une gestion éclairée des cultures a été mis en œuvre pour maintenir la production de riz et les revenus agricoles. La diversité biologique des oiseaux, des poissons, des amphibiens et des arthropodes s'est révélée être plus importante dans les rizières des agriculteurs ayant adopté le programme IPM au niveau communautaire. La régénération de la diversité biologique au sein et autour des rizières a également créé de nouvelles activités génératrices de moyens de subsistance (par ex. la commercialisation locale d'aliments sauvages et de poissons) et augmenté la sécurité alimentaire des ménages⁴³. En outre, la recherche et la vulgarisation agricoles ont été décentralisées vers les niveaux provinciaux, ce qui a amélioré l'exploitation des résultats de la recherche par les agriculteurs. Le succès du programme IPM s'en est trouvé renforcé et la production de riz a augmenté de trois millions de tonnes au cours de la même période. La technologie à l'œuvre dans le programme IPM couvre non seulement la lutte antiparasitaire, mais aussi d'autres aspects liés à l'agriculture tels que la fertilisation équilibrée et efficace, l'utilisation rationnelle de l'eau, la rotation des cultures et la conservation des sols. La diffusion de la technologie IPM repose sur les principes essentiels suivants : cultiver des cultures saines ; conserver et utiliser les ennemis naturels ; effectuer des observations régulières sur le terrain ; et former les agriculteurs à devenir des experts en lutte intégrée dans leur propre domaine⁴⁴.

Les crises budgétaires présentent souvent des opportunités qui peuvent servir d'arguments

solides au niveau politique en faveur de la suppression des subventions. En effet, celle-ci peut générer des avantages fiscaux, sanitaires et environnementaux. Le Trésor a ainsi réalisé une économie annuelle de plus de 100 millions de dollars US grâce à la suppression des subventions, alors que le programme IPM avait coûté environ 5 millions de dollars US par an. La réforme des subventions, combinée à un soutien aux changements institutionnels, a donc plus de chances de réussir. L'adoption de l'IPM en tant que politique nationale et la décentralisation de nombreuses fonctions gouvernementales, dont la vulgarisation agricole, ont fourni aux agriculteurs la capacité et les outils durables nécessaires pour maintenir ou augmenter leur production de riz⁴⁵. Les résultats indiquent que les applications d'insecticides ont été réduites en moyenne de 2,8 pulvérisations à moins d'une pulvérisation par campagne, la plupart des agriculteurs ne pratiquant aucune pulvérisation. Même lorsque les agriculteurs ont suivi une stratégie de lutte intégrée contre les ravageurs, ils n'ont ciblé qu'une espèce spécifique de nuisibles. Des études ont montré que les agriculteurs appliquant des stratégies de lutte intégrée contre les ravageurs avaient en moyenne des rendements légèrement plus élevés, des revenus globaux plus conséquents et une variance économique plus faible que leurs homologues n'ayant pas recouru à l'IPM⁴⁶.

Le soutien du gouvernement au programme IPM a été interrompu en 1999 en raison d'un changement dans les priorités politiques et d'une déréglementation des importations et des ventes de pesticides. Les producteurs et négociants de pesticides ont profité de cette opportunité pour lancer une campagne de marketing intensive dans les régions rurales. Entre 2000 et 2012, la valeur totale des importations de pesticides est passée de 50 millions à 300 millions de dollars US. En 2014, les riziculteurs utilisaient plus de pesticides que jamais et les pertes de récoltes dans les zones à forte production étaient importantes en raison d'épidémies de ravageurs similaires à celles du milieu des années 1980 qui avaient abouti à la mise en place du programme national de lutte intégrée contre les ravageurs (IPM)⁴⁷.

L'expérience de l'Indonésie montre l'importance d'adopter une approche de durabilité à long terme lors de la restructuration d'une subvention.

⁴¹ Les problèmes de santé humaine liés à l'utilisation des pesticides comprennent les maladies de peau, les problèmes respiratoires, le faible pourcentage de troubles musculo-squelettiques et les troubles mentaux. Selon les données de l'OMS, les travailleurs du secteur agricole sont victimes d'intoxications aux pesticides dans 1 à 5 millions de cas par an. Voir OMS (2003).

⁴² Thorburn (2015).

⁴³ Fakhri, Rahardjo et Pimbert (2003)..

⁴⁴ Untung (1996).

⁴⁵ PNUE (2020).

⁴⁶ Settle *et al.* (1996).

⁴⁷ Thorburn (2015).

Restructuration des subventions en matière d'énergie

L'Équateur subventionne depuis longtemps les prix de l'énergie. Dans les années 1970, le prix de l'essence, du diesel et du gaz de pétrole liquéfié (GPL) était déjà subventionné à hauteur de 85 %⁴⁸. En 2012, la part des coûts des subventions énergétiques exprimée en proportion du PIB plaçait l'Équateur au cinquième rang des pays du monde devant l'Arabie saoudite, l'Irak, la République bolivarienne du Venezuela et l'Algérie⁴⁹. On estime qu'environ 7 % des dépenses publiques nationales ont été consacrées aux combustibles fossiles au cours des dix dernières années, ce qui représente les deux tiers du déficit public et une dépense publique en moyenne de 2,3 milliards de dollars US par an.

⁴⁸ Banque centrale de l'Équateur (BCE) (2018).

⁴⁹ Di Bella *et al.* (2015).



De plus, en Équateur, les émissions de CO₂ par habitant ont augmenté de 355 % entre 1970 et 2016⁵⁰, contribuant ainsi au réchauffement climatique et à la dégradation de l'environnement. Ces subventions exercent par ailleurs un fort impact potentiellement dangereux pour la nature en Équateur, qui est l'un des 17 pays mégadivers du monde. En fournissant de l'énergie subventionnée, le gouvernement soutient indirectement des activités qui contribuent à la détérioration de la richesse biologique du pays⁵¹, telles que l'agriculture intensive et la déforestation, l'exploitation minière, la pêche, l'exploration et l'exploitation pétrolières.

En 2019, après avoir accordé pendant des années un large soutien à la consommation d'énergie, le Gouvernement de l'Équateur s'est engagé à réformer ces subventions. Encouragé par les objectifs climatiques internationaux fixés lors de l'Accord de Paris et par la volonté d'économiser un coût dont les estimations varient entre 1,4 et 2,3 milliards de dollars US par an, le gouvernement a annoncé le 1er octobre 2019 la suppression des subventions à l'essence et au diesel dans le cadre d'un plan d'austérité plus important. La suppression soudaine des subventions a entraîné une augmentation de 25 % du prix de l'essence et de 50 % de celui du diesel. Les hausses de prix générées par la réforme se sont heurtées à une forte résistance politique illustrée par d'importantes manifestations civiles, qui ont abouti au retrait du décret concerné. La hausse des prix des combustibles fossiles a eu un impact sur les coûts des moyens de transport et de locomotion (véhicules, bus, tracteurs, bateaux de pêche), affectant les travailleurs les plus vulnérables qui dépendent des transports. Elle a également affecté la population autochtone du pays, directement concernée par les activités de forage et d'exploration pétrolière qui se pratiquaient sur ses terres, qui considérait que le faible prix des combustibles fossiles présentait un avantage qui venait compenser l'impact négatif de ces activités sur leurs communautés.

Le cas de l'Équateur a souligné l'importance de la communication et de la négociation. Même si le coût de ces subventions est bien connu du gouvernement, une stratégie claire de planification, de communication et de compensation est nécessaire pour accroître l'acceptation et la durabilité de la réforme.

Les décideurs politiques doivent comprendre comment une telle réforme sera perçue par les différents groupes de la population et quel en sera l'impact. Cela contribuera à élaborer des programmes de compensation, comme le suggère la Banque interaméricaine de développement, en vue de protéger les ménages les plus pauvres et d'accroître l'adhésion de la population au projet. Par exemple, l'étude recommande de réorienter le financement des subventions vers les programmes de protection sociale, et de remplacer les subventions sur les prix bénéficiant majoritairement les ménages les plus riches par les bons, qui permettent de cibler les groupes les plus vulnérables.

Il sera également important d'établir un processus de consultation avec toutes les parties prenantes dès les premières étapes du processus pour impliquer le public dans les réformes, mieux comprendre les besoins des différents groupes et positions et ajuster les plans de réforme en conséquence pour refléter leurs préoccupations. Des campagnes de communication ciblées peuvent contribuer à faire comprendre les raisons et les avantages de la suppression progressive des subventions aux combustibles fossiles.

Enfin, il est conseillé de mettre en œuvre les réformes étape par étape et avec une suppression progressive des subventions pour permettre aux entreprises et au public de s'adapter au fil du temps à la nouvelle situation des prix, et de tester le système de mesures compensatoires proposé pour garantir d'atteindre les populations les plus vulnérables et renforcer leur confiance dans les institutions gouvernementales⁵².

⁵⁰ Groupe de la Banque mondiale, Données. https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.ATM.CO2E.PC?locations=EC&_gl=1*spdzzg*_gcl_au*NjA1MzM4OTM4LjE3MjA2Nzg4MzQ.

⁵¹ CDB. Équateur - Profil de pays. www.cbd.int/countries/profile/?country=ec

⁵² IDB (Juin 2019).

Étude
de cas

France

Élaboration d'un cadre fiscal pour réduire l'utilisation de pesticides





La France est le premier producteur agricole de l'Union européenne (UE) et le deuxième utilisateur de pesticides du continent en termes de volume⁵³. En 2019, le pays se situait au sixième rang mondial pour la consommation de pesticides. Bien qu'ayant soutenu la production à court terme, cette importante consommation de pesticides a aussi contribué à la dégradation de l'environnement et à la pression sur l'écosystème et la biodiversité.

Le grand public a pris de plus en plus conscience des impacts potentiellement négatifs des pesticides sur la nature et la santé humaine au cours des trois dernières décennies⁵⁴. L'attention des médias et les campagnes de sensibilisation ont accru la pression de l'opinion publique sur les décideurs pour exiger l'introduction de changements significatifs à cet égard en matière de politique.

La première taxation pour les pesticides⁵⁵ avait été mise en place en 1999 au titre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) puis remplacée en 2008 par la redevance pour pollutions diffuses applicable aux ventes de pesticides. Le taux de taxation avait modérément augmenté au fil des ans, en raison de considérations liées aux politiques et aux préoccupations concernant la compétitivité. De plus, les pesticides bénéficiaient initialement d'un taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée. Par conséquent, leur faible niveau de taxation avait eu peu d'impact sur leurs prix et ne constituait pas une incitation suffisamment forte pour en réduire l'utilisation.

⁵³ Marcus et Simon (2015).

⁵⁴ Saint-Ges et Belis-Bergouignan (2009).

⁵⁵ Le taux de taxation variait en fonction de la toxicité des pesticides classée en sept niveaux de toxicité auxquels correspondent sept taux de taxation différents, allant de 381 à 1 677 euros par tonne.

Le rapport sur *Les aides publiques dommageables à la biodiversité* publié en 2011 par le Centre d'analyse stratégique avait souligné la nécessité de faire passer les pesticides du taux réduit au taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée. Le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 % pratiqué par la France pour les engrais et les produits phytosanitaires, autrement dit les pesticides, constituait le taux de taxation le plus bas au sein de l'UE, la moyenne des États membres de l'UE ayant été de 18,4 % pour les pesticides et de 16,8 % pour les engrais en 2019⁵⁶. L'évaluation du coût de cette mesure fiscale s'élevait à 43 millions d'euros en 2008 rapportée à un même volume de consommations soumises au taux normal de TVA de 20 %. Le gouvernement a donc suivi la recommandation du Centre d'analyse stratégique et annulé cette incitation dans la loi de finances rectificative pour 2012.

Sur le plan budgétaire et économique, cette réforme a été couronnée de succès. Elle a permis au gouvernement d'économiser plus de 40 millions d'euros par an sans perte de profit pour les agriculteurs. En effet, le rétablissement d'un taux normal de TVA sur les consommations en engrais et pesticides des exploitants agricoles n'a eu aucun effet sur les coûts de production de ces derniers. Les agriculteurs assujettis au régime de TVA simplifié récupéraient la TVA d'amont qu'ils acquittaient sur l'achat de leurs produits. Un relèvement du taux de TVA sur les intrants agricoles a donc été sans conséquence comptable sur leurs résultats d'exploitation. Le fait que cette réforme n'a pas affecté les coûts de production et les bénéfices d'exploitation de la plupart des agriculteurs a sans aucun doute facilité l'acceptation de la suppression de cette subvention néfaste pour l'environnement.

Cependant, le succès de cette réforme doit être relativisé lors de l'analyse de la consommation de pesticides et d'engrais. La situation ne s'est pas beaucoup améliorée sur ce plan : la consommation de pesticides a continué d'augmenter, s'établissant à 5,8 % entre 2011 et 2013, et de façon frappante, à 9,4 % entre 2013 et 2014⁵⁷. Alors que le but initial était de réduire de moitié la consommation de pesticides entre 2008 et 2018⁵⁸, l'atteinte de cet objectif a été reportée jusqu'en 2025.

L'augmentation du taux de TVA sur les pesticides n'a pas été suffisamment probante pour amorcer la réduction de leur utilisation dans l'agriculture. La raison en est principalement attribuée au taux de taxation relativement bas et à la faible élasticité-prix de la demande de pesticides⁵⁹. Les obstacles à l'augmentation des taux d'imposition comprenaient également l'acceptabilité politique et la crainte d'éventuels impacts économiques négatifs sur le secteur agricole. Dans ce contexte, l'objectif de la nouvelle politique était de diffuser et de mettre en œuvre les techniques existantes pour réduire l'utilisation des pesticides moyennant un soutien financier.

Le programme de certificats d'économies de pesticides⁶⁰ (CEPP) a été lancé en 2014 à cet effet. Le dispositif CEPP exige des distributeurs de pesticides qu'ils encouragent les agriculteurs à adopter des pratiques reconnues susceptibles de réduire l'utilisation de pesticides. Cela nécessite de définir une liste d'actions standardisées permettant de réduire l'utilisation de pesticides et de quantifier les réductions attendues, différenciées par type de culture. Depuis 2016, ce dispositif est obligatoire pour tous les distributeurs de produits phytopharmaceutiques à usage agricole, les prestataires de service exerçant une activité de traitement de semences, les distributeurs de semences traitées et les agriculteurs ayant acheté des produits phytopharmaceutiques à l'étranger. Ces personnes sont les « obligés » du dispositif. Les obligés ont une obligation de réalisation d'actions standardisées visant à favoriser la réduction de l'utilisation de pesticides. Les obligations sont calculées sur la base des ventes ou des achats de produits de produits phytopharmaceutiques déclarés et correspondent à un objectif en nombre de CEPP à obtenir. Les quantités déclarées de produits sont converties en nombre de doses unités (NODU). Les distributeurs qui n'auront pas respecté leurs obligations soit en ne mettant pas en œuvre des actions reconnues, soit en achetant des certificats auprès des obligés seront pénalisés. Le ministère de l'Agriculture a fixé par arrêté l'objectif de réduction de 20 % des applications de pesticides sur cinq ans (2016-2021). À l'issue des négociations avec

⁵⁶ OCDE (2020a).

⁵⁷ Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt (MAAF) (2016).

⁵⁸ Voltz *et al.* (2022).

⁵⁹ OCDE (2017), Chapitre 3.

⁶⁰ *Ibid.*

les parties prenantes, il a été convenu que le non-respect des objectifs de réduction par les distributeurs ou les utilisateurs professionnels sera sanctionné par une pénalité de 5 € par NODU⁶¹. En juin 2017, près de 1 200 distributeurs de produits phytopharmaceutiques à des utilisateurs professionnels ont été notifiés par les autorités de leurs obligations pour la campagne 2021. Les obligations notifiées s'élèvent à près de 17 millions de certificats à obtenir par la mise en œuvre d'actions concrètes standardisées (parmi 66 actions concrètes identifiées).

Cette étude de cas met en évidence la difficulté de mettre en œuvre une politique efficace de réduction de l'utilisation des pesticides. La sensibilisation accrue du grand public aux risques sanitaires associés à l'utilisation de pesticides, étayée par une analyse scientifique et une décision de justice liant les maladies des agriculteurs à l'exposition aux pesticides, a été instrumentale dans la pression exercée sur le gouvernement pour le contraindre à aborder ce problème. Le gouvernement a d'abord introduit une taxe sur la pollution, qui a été augmentée ensuite à plusieurs reprises entre 2008 et 2011. Il a également supprimé le taux réduit de TVA sur les pesticides. L'augmentation des taxes et la suppression des subventions n'ont pas suffi à réduire l'utilisation des pesticides, en raison de la faible élasticité-prix de la demande de pesticides et de produits agricoles en général. Une nouvelle revalorisation du prix des pesticides aurait eu un impact négatif sur la compétitivité des agriculteurs français. Cela aurait eu pour effet de délocaliser les activités polluantes dans les pays qui auraient pu exporter leurs produits agricoles vers la France. Dans ce contexte, le gouvernement a décidé en 2016 d'introduire le

dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques ou CEPP, qui vise à modifier le comportement des distributeurs de pesticides à travers un système de pénalités en vue de promouvoir l'utilisation efficace des pesticides auprès des agriculteurs avec à la clé un accompagnement technique adapté.

Les principales leçons apprises⁶² pour relever les défis liés à la réorientation du cadre fiscal de manière à réduire l'utilisation de pesticides insistent sur l'importance des aspects suivants : sensibiliser le public sur la base de preuves scientifiques pour faire pression sur le gouvernement en faveur d'un changement ; évaluer la demande de pesticides sur le marché afin d'apprécier la faible élasticité des prix et le fait que les coûts sont transférés aux consommateurs ; et comprendre l'impact de la réforme fiscale sur la compétitivité des agriculteurs lorsque les prix des pesticides sont élevés et l'importance d'adopter des pratiques durables pour induire une réduction des coûts de production. L'engagement et la sensibilisation des parties prenantes sont essentiels dans cette démarche. La mise en œuvre d'une politique fiscale efficace visant à réduire l'utilisation des pesticides nécessite une approche globale intégrant les producteurs, les distributeurs, les agriculteurs et un soutien technique approprié. Cela fait également appel à une combinaison de solutions financières telles que la taxe sur la pollution, la réforme des subventions néfastes pour mobiliser des ressources financières supplémentaires permettant de soutenir le mécanisme de suivi et d'évaluation, et des sanctions appropriées pour faire changer les comportements et induire une utilisation efficace permettant de réduire les coûts de production.



⁶¹ Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2020).

⁶² OCDE (2017).

Étude
de cas

Suisse

Réorientation des subventions agricoles au soutien de la biodiversité



L'agriculture intensive exerce une pression considérable sur la biodiversité en Suisse⁶³, contribuant à la perte d'habitats et à la pollution. Environ 36 % des espèces sauvages du pays sont en voie de disparition et plus de 60 % des habitats sont menacés à des degrés divers⁶⁴.

Depuis 1999, les paiements directs aux agriculteurs sont conditionnés à la mise en œuvre des bonnes pratiques environnementales requises, par une « preuve de performance écologique » qui repose sur l'approche des « principes de production intégrée » et comprend :



Utilisation équilibrée des nutriments : un excédent maximum de 10 % d'azote et de phosphore, comme le montre le bilan nutritionnel de l'exploitation (basé sur les besoins des cultures).



Rotation stricte des cultures d'un minimum de six ans pour réduire leur vulnérabilité aux maladies et, par conséquent, leurs besoins en pesticides.



Protection sociale : les terres doivent être plantées tout au long de l'année dans la mesure du possible pour réduire les risques d'érosion.



Une part minimale (au moins 7 %) de la surface agricole utilisée de l'exploitation doit être transformée en zones de compensation écologique (ZCE), pour protéger les écosystèmes et les ramener à leur état naturel. L'utilisation d'engrais artificiels et de pesticides est très limitée.



Bien-être animal : les animaux de ferme doivent être élevés conformément aux exigences légales (y compris dans le respect de l'ordonnance sur la protection des animaux).



Application sélectionnée et ciblée de pesticides : restrictions sur l'opportunité de l'utilisation de certains pesticides, prise en compte des systèmes d'alerte précoce et de prévision des ravageurs, et tests fréquents des pulvérisateurs.

Cependant, malgré ce système, les objectifs écologiques n'ont pas été atteints. Dans le secteur de l'élevage, le fait que les aides étaient basées sur le nombre de bovins a provoqué une intensification de l'élevage et une pression croissante sur l'environnement. Un examen de l'efficacité et de l'efficacité du système de paiement direct a été lancé en 2009 et un groupe de travail multipartite a été créé pour diriger le processus.

Un projet de proposition politique a été préparé et des évaluations d'impact détaillées ont été réalisées sur la base de quatre scénarios : le scénario du statu quo ; le scénario de mise en œuvre de la nouvelle politique ; le scénario de production pour mieux répondre aux demandes des agriculteurs ; et le scénario écologique pour satisfaire aux exigences des groupes de conservation et du commerce de détail.

À la suite de consultations et d'une analyse de modélisation, le Gouvernement de la Suisse a réformé sa politique d'aides agricoles en 2012. L'objectif principal de la réforme était de mieux aligner le système de paiement direct pour répondre aux objectifs de politique, notamment en matière de biodiversité. Un élément clé de la réforme consistait à supprimer les paiements directs aux éleveurs utilisant des pratiques non durables et à augmenter les aides aux agriculteurs capables d'atteindre les objectifs en matière de biodiversité, tels que le pâturage extensif sur les prairies de montagne et l'établissement de liens étroits entre les zones écologiquement importantes. Cependant, un système de paiements de transition a été prévu pour rendre la réforme socialement et politiquement acceptable. Les conditions de conditionnalité environnementale devaient être maintenues dans le nouveau système de paiements.

⁶³ OCDE (2017), Chapitre 4.

⁶⁴ OFEV (2014).



Les nouveaux paiements directs étaient destinés à promouvoir la biodiversité de plusieurs manières à travers six nouvelles catégories :

Paysage culturel

Les paiements directs pour l'entretien des paysages culturels offrent des incitations destinées à empêcher la prolifération ou le reboisement de zones à haute biodiversité dans les Alpes et à préserver leur utilisation pour l'élevage en été.

Approvisionnement alimentaire

Dans le cadre des paiements directs destinés à maintenir l'approvisionnement alimentaire, il existe une contribution supplémentaire pour les terres agricoles en milieu ouvert et les cultures permanentes.

Qualité du paysage

Les paiements pour la qualité du paysage favorisent la conservation et l'évolution de la diversité et de la qualité des paysages culturels.

Biodiversité

Les contributions au maintien et à la promotion de la diversité des espèces et des habitats comprennent des paiements pour la compensation écologique, la qualité biologique et le lien entre les habitats. La qualité de la biodiversité est favorisée par la différenciation des paiements en fonction des niveaux de qualité.

Système de production

Les types de production en harmonie avec la nature et respectueux de l'environnement et des animaux sont encouragés au sein des systèmes de production. Cela comprend l'agriculture biologique, la production agricole extensive (céréales et colza), un logement respectueux des animaux, des possibilités d'exercice régulier, ainsi que la production de viande et de lait dans les prairies.

Efficacité des ressources

Des paiements sont effectués pour promouvoir des techniques économes en ressources, telles que des procédures de contrôle de la pollution concernant l'épandage, un travail du sol soigné et des procédures précises pour l'application des pesticides. Celles-ci sont basées sur les principes des méthodes agricoles de lutte intégrée, qui comprennent des mesures de prévention, des méthodes de contrôle non chimiques, la surveillance des organismes nuisibles et l'application de seuils économiques pour évaluer la nécessité d'une intervention. Les pesticides chimiques ne sont utilisés que si les autres mesures ne sont pas suffisamment efficaces.

Aides en faveur de la biodiversité

Divers instruments ont été développés dans le cadre de la politique agricole suisse pour promouvoir la biodiversité dans les prairies et les terres cultivées. La politique agricole 2014-2017 a accru les incitations en faveur des zones de haute qualité réservées à la promotion de la biodiversité dans les vallées. En outre, la liste des éléments éligibles à une contribution en faveur de la biodiversité a été élargie aux pâturages d'estivage. Le Conseil fédéral suisse a publié un projet de sa future politique agricole, qui propose un nouveau concept pour favoriser la biodiversité au sein de cet instrument*. Actuellement, des subventions à la biodiversité sont versées pour promouvoir cette dernière et la maintenir. La mesure couvre les aides allouées à une variété de différentes catégories : les prairies (prairies extensives et pâturages de faible intensité), les formations boisées (haies, champs et bois riverains), les jachères (lisières des champs), les bandes fleuries sur les champs (bandes de culture de faible intensité), les prairies basses, les zones d'été riches en espèces (par ex. les Alpes), les vignobles riches en espèces, les arbres isolés (noyers, arbres fruitiers ou vergers traditionnels) et les zones régionales de biodiversité. Les agriculteurs suisses sont tenus de consacrer une partie de leurs terres agricoles à la culture extensive afin de bénéficier de subventions gouvernementales. Ces « zones de compensation écologique » créent des habitats pour la flore et la faune. Trois types de paiements sont mis en œuvre : les surfaces de compensation écologique, qui sont soutenues pour leur qualité (soit deux niveaux de qualité, QI et QII) et la réticulation. La part des surfaces de compensation écologique doit être d'au moins 3,5 % de la superficie consacrée aux cultures spécialisées et de 7,0 % des autres superficies agricoles.

*Bundesamt für Landwirtschaft (2018).

Le niveau des aides directes augmente ou diminue pour différents groupes d'agriculteurs. Par exemple, les agriculteurs alpins, en particulier, ont bénéficié de davantage de subsides pour les pentes abruptes, la production extensive et la biodiversité dans le cadre du nouveau système, tandis que les agriculteurs exerçant des élevages intensifs dans les basses terres du pays ne reçoivent plus d'aide par tête de bétail. Des paiements transitoires ont été inclus dans le programme de réforme afin de minimiser les impacts négatifs sur ces agriculteurs.

Les premières analyses d'impact de la réforme montrent que les superficies de compensation écologique ont augmenté de manière significative dans les zones de plaine et ont atteint l'objectif initial. Le niveau de qualité de la biodiversité de toutes les zones de compensation écologique s'est également accru, avec 34 % de la part des zones de compensation écologique atteignant les critères de niveau de qualité II.

Les principaux enseignements tirés incluent l'importance de construire une alliance d'intérêts orientés vers le marché et d'intérêts écologiques, de saisir une fenêtre d'opportunité dans l'environnement politique et de concevoir des compromis politiquement et socialement acceptables dans le cadre du programme de réformes. La composition du Parlement suisse en 2013, avec une forte représentation du Parti Vert Libéral Suisse (PVL), a favorisé l'adoption des réformes de la politique agricole 2014-2017. Le principal moteur du changement de la politique agricole a été le soutien à des réformes orientées vers le marché pour encourager le libre-échange et rendre le système de paiements directs plus étroitement aligné sur les critères de la « Boîte verte » de l'Organisation mondiale du commerce. Il était important de constituer une coalition entre les partisans de la libéralisation des échanges et les défenseurs de l'environnement pour soutenir la réforme.

Les paiements transitoires étaient également importants, notamment en ce qui concerne la suppression des aides par tête de bétail. Ces paiements constituaient une fraction importante des recettes totales de certains agriculteurs, et c'est précisément cet élément de la réforme qui aurait pu avoir les impacts les plus importants sur les revenus. Pour aider à compenser ces pertes de revenus attendues, le train de réformes prévoyait des paiements transitoires pour les agriculteurs concernés. Cela comprend par exemple différentes subventions destinées respectivement à réduire

l'approvisionnement en viande et en œufs, adopter de nouvelles cultures et des variétés innovantes dans les exploitations fruitières et les vignobles, accorder des prêts sans intérêt aux agriculteurs ayant des besoins financiers qui ne sont pas de leur fait, et enfin pour les besoins des reconversions.

D'autres facteurs ont été instrumentaux pour faire aboutir la réforme, tels qu'une large consultation et la garantie de la participation du public, l'utilisation de preuves solides pour étayer son bien-fondé et résister aux pressions des différents groupes d'intérêt. La révision du système de paiement direct a débuté en 2009. La réforme des subventions a été officiellement approuvée et mise en œuvre en 2014 et a été depuis lors évaluée en continu pour mieux cibler les paiements directs.

Le gouvernement a réalisé deux analyses de modélisation pour évaluer l'impact de la réforme des subventions proposée, qui comprenaient : i) une comparaison entre un scénario de statu quo et la mise en œuvre de la proposition de réforme ; et ii) une comparaison entre un scénario de production et un scénario écologique représentant les différents intérêts des agriculteurs et des groupes de conservation. Les éléments clés de la modélisation comprenaient les impacts sur les revenus agricoles, les zones écologiques, le bétail, la production agricole, les importations, les nitrates et les phosphates, ainsi que sur la biodiversité.



Étude
de cas

Autriche



**Suppression des
subventions au
drainage des
zones humides**

Les principales causes de la perte de biodiversité en Autriche sont comme suit : la fragmentation causée par les routes et les voies ferrées, qui a un impact à la fois sur le paysage et les écosystèmes ; l'eutrophisation, qui menace la plupart des types d'habitats ; l'abandon des formes traditionnelles et extensives d'utilisation des terres et l'avènement d'une agriculture industrielle extensive ; la diffusion d'intrants chimiques ; le défrichement des terres ; le reboisement ; l'intensification de l'utilisation des terres ; l'aménagement du territoire, ainsi que les interventions dans les zones humides telles que la régulation des rivières, le drainage et la consommation d'énergie⁶⁵.



La principale cause de la perte substantielle des zones humides est leur conversion en terres cultivées à des fins agricoles. Les agriculteurs sont tentés de convertir les zones humides en terres cultivées en raison de la richesse et de la fertilité de leurs sols. Ainsi, c'est la nature biologiquement très productive des zones humides qui a contribué à leur destruction⁶⁶.

Lorsqu'il a décidé de la création du Parc national de Neusiedler See – Seewinkel qui devait s'étendre sur les terres de plus de 1 500 propriétaires fonciers, le gouvernement a dû engager des négociations avec l'ensemble des parties prenantes au projet pour préserver les intérêts et les utilisations ayant trait à l'agriculture, à la chasse, à la pêche, à l'industrie du roseau, à la population locale et au tourisme.

La création de ce Parc national en Autriche s'est accompagnée d'un ensemble de mesures d'incitation visant à soutenir la gestion efficace de la zone protégée et de la ceinture de roseaux, qui est une réserve de biosphère de l'UNESCO depuis 1977⁶⁷. Les subventions pour le drainage des zones humides à des fins agricoles ont été supprimées. D'autres incitations visant à promouvoir la conversation comprenaient : l'indemnisation des propriétaires cédant leurs terres ; la restriction de l'accès aux chasseurs (y compris l'indemnisation des chasseurs titulaires d'un permis) ; la cessation de l'empoisonnement du lac en espèces non indigènes ; et l'interdiction du brûlage des

roseaux tout en favorisant leur récolte durable. Plutôt que d'imposer des réglementations auxquelles on aurait résisté, l'approche du gouvernement a consisté à fournir une série d'incitations positives pour une agriculture écologiquement rationnelle, mises en œuvre par l'apport de ressources financières (par exemple baux, compensations, subventions) pour des pratiques conformes aux normes des parcs nationaux.

Une ONG environnementale a donné un premier exemple de conservation réussie en négociant avec les détenteurs de droits existants et en leur louant des zones écologiques clés⁶⁸. La zone est actuellement efficacement protégée. Bien qu'il existe peu d'informations quantitatives disponibles sur les gains de biodiversité réellement mesurés, la protection de l'écosystème menacé a abouti à des gains nets pour la biodiversité et les écosystèmes qui profitent aux populations. Le recours à une combinaison d'incitations économiques, de diffusion d'informations et de versement d'indemnités aux individus ayant restreint l'utilisation de leurs terres a été essentiel au succès du projet. Dans un contexte de baisse des prix agricoles et d'intensification croissante de l'agriculture, le Parc national était considéré comme une alternative économique positive à l'agriculture. Une compensation semblait nécessaire, en particulier lorsque les pressions sur la biodiversité provenaient de l'extérieur des limites du Parc⁶⁹.

⁶⁵ CDB. Profils des pays. Autriche.

⁶⁶ WWD (2014).

⁶⁷ CDB (2010), p. 13.

⁶⁸ Hubacek, Fraser et Thapa (2010), p. 424.

⁶⁹ CDB (2010), p. 13.

10 Principaux enseignements et recommandations générales

Ces études de cas ouvrent de nouvelles perspectives quant à la réorientation des subventions préjudiciables à la biodiversité.

Elles montrent que les démarches entreprises aboutissent lorsqu'elles sont fondées sur une analyse intégrée des objectifs environnementaux, économiques, nutritionnels et sociaux qui nécessitent un soutien politique fort de la part des différentes parties prenantes. Par exemple, l'octroi de subventions conditionnées à la volonté des agriculteurs de fournir des services environnementaux s'avère être intéressant en termes d'impacts positifs sur la biodiversité, mais pourrait entraîner une baisse de productivité. Lorsque les agriculteurs sont encouragés à réduire leur utilisation d'intrants chimiques ou à se tourner vers l'agriculture biologique, ils risquent de subir une perte de productivité qui se traduirait par une réduction de la production agricole, une augmentation de la pauvreté, et un accroissement des coûts liés à une alimentation saine.



Trouver un équilibre entre la réduction des impacts sur la biodiversité et la perte de productivité, en particulier dans les pays en développement, constitue un défi majeur. Les principales résistances à la réorientation des subventions peuvent provenir des consommateurs confrontés à des prix plus élevés en raison du manque d'accès aux anciennes subventions, ainsi que des producteurs et des secteurs industriels qui en ont le plus bénéficié. La quantification des impacts des subventions sur les écosystèmes et la biodiversité aussi bien que l'effet des subventions sur la consommation et la production sont souvent difficiles à estimer en raison de la complexité de l'analyse. Il n'est pas aisé de comprendre la causalité directe entre les subventions et l'étendue exacte de leurs effets néfastes sur la biodiversité. Il peut être tout aussi difficile de comprendre l'impact de systèmes réglementaires, fiscaux et politiques spécifiques sur la consommation, la production et les personnes. Par conséquent, il est primordial de rassembler des données probantes solides pour susciter un soutien en faveur de la réforme.

Dans ce contexte, il apparaît clairement que la réussite de l'évaluation des subventions et de leur restructuration nécessite une approche holistique, mise en œuvre par une équipe multidisciplinaire et supervisée par un comité de coordination interministériel.

La réorientation des subventions néfastes est un processus à long terme. Dans la plupart des pays en développement, le manque de données nationales en termes d'impacts sur la biodiversité ne permet pas de lier et de désagréger facilement les impacts des différentes subventions sur la biodiversité, qui sont souvent géolocalisés. La plupart du temps, il n'existe aucun système efficace de suivi et d'évaluation des subventions. Il y a donc peu d'indicateurs d'impact sur la biodiversité et aucune base de référence sur le sujet n'a été à ce jour établie.

À moyen terme, les pays devraient envisager de mettre en place un système de S&E et de disposer d'une base de données nationale appropriée afin de suivre et d'évaluer régulièrement les subventions accordées et de les réviser si nécessaire. Ce système devrait comprendre la formulation d'un ensemble clair d'indicateurs d'impact sur la biodiversité alimenté par des informations SIG, des indicateurs financiers et des indicateurs sociaux adaptés au contexte national.

Une solide base de données scientifiques et économiques est un outil précieux pour les gouvernements qui cherchent à faire progresser les réformes politiques. Cela peut aider à identifier clairement les avantages et les bénéficiaires de la réforme, à plaider en faveur du changement et à fournir les moyens de résister aux pressions des intérêts particuliers. L'objectif est de faire accéder le grand public à ces données afin de promouvoir une prise de décisions efficaces en matière de gestion, une plus grande responsabilité et des débats publics mieux informés, capables de soutenir la durabilité à long terme du capital naturel.

À court terme, les bases de données des organisations internationales telles que la FAOSTAT, la CDB, l'OMC, l'OCDE et la Banque mondiale peuvent être utilisées pour réduire les déficits de données. D'autres options incluent des réunions individuelles avec des experts et des responsables nationaux clés, ainsi que des études pilotes dans des domaines ciblés.

De plus, lors de la restructuration des subventions, on peut s'attendre à une résistance significative

de la part des groupes qui en bénéficient. Il est essentiel de parvenir à créer une dynamique politique et de convaincre les principales parties prenantes du bien-fondé de la restructuration envisagée. Il importe également de mesurer l'étendue du pouvoir de lobbying des groupes d'intérêts particuliers afin de créer des opportunités de réorientation des subventions préjudiciables à l'environnement. Des changements majeurs dans les subventions néfastes ne seront possibles que si les décideurs et les dirigeants gouvernementaux bénéficient d'un soutien suffisant de la part du grand public et des parties prenantes qui en sont directement affectées. Dans ce contexte, il convient de comprendre clairement qui bénéficie d'un soutien et pourquoi, par exemple, en raison de son niveau de revenus ou de sa situation géographique. La participation renforce la circulation des informations et l'appropriation de la solution dépend du degré d'ouverture dans les processus de participation. La création du groupe de travail composé de représentants des principales parties prenantes du secteur public, du secteur privé et de la société civile constituera une plate-forme importante pour soutenir ce processus.

L'identification et la participation de toutes les parties prenantes sont essentielles pour susciter l'élan politique, notamment par :



La sensibilisation des parties prenantes (encadré 9).



Des consultations individuelles (on se laisse plus difficilement convaincre lorsqu'on est en groupe) et la préparation des données en fonction des intérêts des interlocuteurs afin d'essayer d'atteindre une vision commune pour la réforme des subventions.



Des dialogues réguliers et des communications en continu entre les parties prenantes, y compris la sensibilisation des médias.

La réforme des subventions doit être envisagée dans le contexte global de l'économie. Dans certains pays, les réformes ont été motivées par la nécessité de répondre à une crise budgétaire tel qu'au Malawi, en Équateur et en Indonésie ou par celle de privatiser ou de libéraliser le secteur agricole comme au Viet Nam et en Suisse, ou encore par la nécessité de répondre à une crise environnementale et d'aborder les préoccupations du public, comme dans l'exemple de la France.

Dans ce contexte, la sélection des options de réforme devrait être axée sur une réorientation vers des investissements ciblant l'amélioration

de la productivité, la réduction des impacts sur la biodiversité et le partage des avantages économiques, qui recèlent le plus grand potentiel pour générer des « triples gains » pour une planète saine, une économie prospère et une population en bonne santé. En outre, l'identification des subventions inefficaces et inefficaces et leur réforme peuvent libérer des fonds considérables qui pourraient être utilisés pour soutenir la durabilité du processus de réforme, ou pour élaborer des mesures de transition nécessaires à l'élimination progressive ou à la réduction des subventions pour soutenir les groupes les plus vulnérables.

Annexes

Annexe 1

Questions directrices pour cartographier, filtrer et hiérarchiser les subventions pendant la phase de recherche

Les questions d'orientation suivantes ont été élaborées sous forme d'une liste de contrôle adaptée du Manuel BIOFIN 2018 et de l'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB). Elles devraient être utilisées aux fins de l'analyse des subventions actuellement en place. Elles peuvent en outre servir de lignes directrices pour établir un système solide de suivi et d'évaluation des subventions repensées.



Examen général (étape 2b)

Quelles subventions peuvent être classées comme étant préjudiciables à la biodiversité ?

1. Quelles sont les subventions les plus importantes dans les secteurs prioritaires connues pour avoir un impact sur la biodiversité ? Dans quels domaines ?
2. Quelles sont les preuves disponibles des dommages causés par la subvention concernée à la nature, à la biodiversité, aux écosystèmes, aux services écosystémiques et aux espèces menacées ?



Examen documentaire (étape 2c)

Quelles informations supplémentaires avons-nous besoin de recueillir sur les subventions néfastes ?

3. L'impact constaté est-il en lien avec la subvention dans son ensemble ou a-t-il été causé par l'un de ses aspects uniquement ? Pourquoi ? Où ? Il est possible d'utiliser les données SIC, lorsqu'elles sont disponibles, pour étayer ces éléments de preuve.
4. Quels sont les coûts annuels moyens supportés par le gouvernement et les bénéficiaires ?
5. Le groupe cible a-t-il été atteint ? Qui sont les bénéficiaires principaux, secondaires ou autres ? Quels sont les avantages financiers annuels moyens qu'ils sont à même d'en retirer ?
6. Comment fonctionne la subvention et quel est le mécanisme de transfert qui lui est associé ?
7. Quelle est la source de financement désignée pour le paiement de la subvention si celle-ci est différente du Trésor national ?





Évaluation approfondie (étape 2e)

Quelles sont les considérations générales à prendre en compte pour évaluer la nécessité de restructurer la subvention ?

8. La subvention est-elle encore justifiée ?
9. Si tel est le cas, la subvention remplit-elle ses objectifs (sociaux, économiques ou environnementaux) ? Dans le cas contraire, il est nécessaire de la restructurer.
10. Manque-t-il à cette subvention un processus d'examen intégré et a-t-elle été mise en place depuis longtemps ? Si tel est le cas, cette subvention aura probablement besoin d'être améliorée (ce qui signifie qu'elle a déjà donné lieu à des pratiques inefficaces).
11. Y a-t-il des appels publics en faveur du changement d'affectation de la subvention à d'autres fins ou de sa suppression ? Il s'agit souvent d'un indicateur pour les points 9 et 10.
12. Existe-t-il d'autres pressions en faveur de réformes, telles que de nouveaux engagements nationaux ou internationaux (par exemple, des traités ou des promesses), d'autres réformes politiques sur lesquelles la restructuration des subventions peut être alignée, ou bien encore des crises budgétaires, environnementales ou pandémiques qui pourraient servir de catalyseur ?
13. Comment la subvention assure-t-elle la distribution des prestations sociales ? Si des problèmes d'équité sont signalés à ce niveau, cela vaudra peut-être la peine de restructurer la subvention en question.
14. L'un des impacts de la subvention se traduit-il par des pertes sociales ou économiques involontaires ? À titre d'exemple, la subvention donne-t-elle lieu à un manque à gagner pour le secteur du tourisme dû à la surpêche qui a des retombées sur les dépenses des ménages ?
15. La subvention entrave-t-elle des technologies alternatives disponibles et moins dommageables ? Si tel est le cas, la subvention pourrait freiner l'innovation et créer un « verrouillage » technologique. Sa restructuration pourrait apporter des avantages.
16. Les autres solutions alternatives prenant la forme de processus, de procédures ou de pratiques sont-elles viables et moins dommageables ?
17. La subvention offre-t-elle un bon rapport qualité-prix ? Là où il existe encore une justification valable pour cette subvention, est-il possible d'affecter une somme égale ou inférieure à une autre solution pour atteindre les mêmes objectifs avec des impacts moins néfastes ?



Annexe 2

Questions directrices pour déterminer les scénarios de restructuration



Quels sont les scénarios de restructuration les plus optimaux ?

1. Le scénario de restructuration serait-il compris par les décideurs politiques et le grand public ?
2. Qui sont les « gagnants et les perdants » ?
3. Réfléchir à ce qu'impliquerait le scénario de restructuration (mesures modifiées et mesures compensatoires). Il est rarement facile de supprimer complètement une subvention. Trois scénarios sont possibles : i) élimination de la subvention ; ii) réduction de l'investissement dans la subvention ; et iii) écologisation de la subvention, en modifiant uniquement son aspect préjudiciable.

Évaluer plus en détail les coûts et les avantages d'un changement potentiel :

- Avantages environnementaux potentiels : par ex., envisager les bienfaits et les effets secondaires possiblement pervers en comparaison avec d'autres pays
- Coûts économiques potentiels : par ex. au niveau national (fiscalité, PIB etc.) et sectoriel, pour les gagnants et les perdants du secteur (y compris les nouveaux entrants et les futures industries), pour les consommateurs et les citoyens (abordabilité)
- Impacts sociaux potentiels : par ex. emplois, compétences, disponibilité des biens et services, santé
- Avantages potentiels en matière de compétitivité et d'innovation
- Avantages éthiques potentiels, par ex. en matière d'équité des revenus, d'adéquation du soutien et de liens avec les générations futures
- Le scénario de restructuration est-il pratique et applicable ?

Afin d'identifier les chances de succès et de déterminer s'il vaut la peine d'utiliser le capital politique en faveur de la réforme, les questions suivantes peuvent servir à définir les priorités de la feuille de route.



Existe-t-il une politique ou une possibilité d'action sur le plan politique ?

4. Existe-t-il une fenêtre d'opportunité, comme par exemple un processus d'examen ou une demande en faveur de l'évaluation des politiques de la part du public ?
5. Existe-t-il un champion potentiellement capable de porter cette politique au niveau national ?
6. Y aura-t-il une mobilisation suffisante du capital politique pour faire aboutir la démarche ?
7. Quelle est la stratégie de communication ou de plaidoyer la plus efficace, étayée par des messages clés pour cibler les principaux groupes de bénéficiaires concernés ?

Références

- Abbott, C. 2020. World Farm Subsidies Hit \$2 Billion a Day, Successful Farming. www.agriculture.com/news/business/world-farm-subsidies-hit-2-billion-a-day
- BCE (Banque centrale de l'Équateur). 2018. Cifras del Sector Petrolero. <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/Hidrocarburos/ASP201812.pdf>
- BID (Banque interaméricaine de développement). 2019. Can government transfers make energy subsidy reform socially acceptable? A case study on Ecuador. Document de travail de la BID no 01026. Washington, D.C. <http://dx.doi.org/10.18235/0001740>
- BIOFIN (Initiative pour la finance de la biodiversité). 2017. New Laws Pave the Way for Innovative Finance to Protect Biodiversity in Kazakhstan. www.biodiversityfinance.net/news-and-media/new-laws-pave-way-innovative-finance-protect-biodiversity-kazakhstan
- BIOFIN. 2018. Le Manuel BIOFIN 2018. <https://www.biofin.org/sites/default/files/content/publications/BIOFIN%20Workbook%202018%20%28Full%20Version%20-%20French%29%20-%20Web.pdf>
- BIOFIN. 2021a. Kazakhstan's New EcoCode Endorsed to Protect & Restore Nature. Astana. <http://biodiversityfinance.net/news-and-media/kazakhstans-new-ecocode-endorsed-protect-restore-nature>
- BIOFIN. 2021b. Study to evaluate the incentives/subsidies of the agricultural sector in Colombia, in particular those related to the production of commodities with greater impact on biodiversity in Colombia. Projet BIOFIN RIMSIP. Bogota.
- BIOFIN. 2022. BIOFIN Catalogue of Finance Solutions. www.biofin.org/finance-solutions
- Cassou, E. 2018. The greening of farm support programs: international experiences with agricultural subsidy reform. Washington : Banque mondiale. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827371554284501204/pdf/The-Greening-of-Farm-Support-Programs-International-Experiences-with-Agricultural-Subsidy-Reform.pdf>
- CDB (Convention sur la diversité biologique). 2010. Mesures d'incitation (article 11) : informations et cas de bonnes pratiques de différentes régions sur le recensement et le retrait ou l'atténuation des mesures d'incitation à effets pervers, et la promotion des mesures d'incitation positives, Conférence des parties à la convention sur la diversité biologique, Dixième réunion, Nagoya, Japon. <https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-10/official/cop-10-24-fr.pdf>
- CDB. 2011. Incentive Measures for the Conservation and Sustainable Use of Biological Diversity: Case studies and lessons learned. Série technique de la CDB no 56. Montréal. <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-56-en.pdf>
- CDB. 2014. Profils des pays. Autriche. <https://www.cbd.int/countries?country=at>
- CDB 2022. COP15 : Cadre Mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal. <https://www.cbd.int/doc/c/0bdeb7c0/00c058bbfd77574515f170bd/cop-15-1-25-fr.pdf>
- CDB. s.d. Profil des pays. Équateur. <https://www.cbd.int/countries/profile?country=ec>
- CEPA (Centre for Environmental and Policy Advocacy). 2010. Policy Brief: Sustainability of the Malawi Farm Input Subsidy Programme. https://cepa.rmpportal.net/library/natural-resources/Sustainability%20of%20the%20Malawi%20Farm%20Input%20Subsidy%20Programme.pdf/at_download/file
- Coady, D. et al. 2019. Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates. www.imf.org/en/Publications/Publications-By-Author?author=David++Coady&name=David%20Coady
- Costanza, R. 2005. Thinking broadly about costs and benefits in ecological management. Gund Institute of Ecological Economics, Rubenstein School of Environment and Natural Resources, Université du Vermont, États-Unis. www.robertcostanza.com/wp-content/uploads/2017/02/2006_J_Costanza_EnvironmentalAssessment.pdf
- Di Bella, G., Norton, L., Ntamatungiro, J., Ogawa, S., Samake, I. et Santoro, M. 2015. Energy subsidies in Latin America and the Caribbean: Stocktaking and Policy Challenges. Washington D.C., FMI, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1530.pdf>
- Earth Track. 2022. Protecting Nature by Reforming Environmentally Harmful Subsidies: The Role of Business. https://www.earthtrack.net/sites/default/files/documents/EHS_Reform_Background_Report_fin.pdf
- Fakih, M., Rahardjo, T. et Pimbert, M. 2003. Community Integrated Pest Management in Indonesia: Institutionalising Participation and People Centred Approaches. International Institute for Environment and Development (IIED) et Institute for Development Studies (IDS). <https://www.iied.org/9293iied>
- FAO, PNUD et PNUE. 2021. Une opportunité se chiffrant à plusieurs milliards de dollars. Réorienter le soutien à l'agriculture pour transformer les systèmes alimentaires. En bref. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb6683fr>

Groupe de la Banque mondiale. 2019. Malawi Country Environmental Analysis. Banque mondiale, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31326>

Groupe de la Banque mondiale. 2020. Données de la Banque mondiale. Émissions de CO₂. Washington, D.C. https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.ATM.CO2E.PC?_gl=1*_tautn*x*_gcl_au*NjA1MzM4OTM4LjE3MjA2Nzg4MzQ.

Havemann, T., Nair, S., Cassou, E. et Jaffee, S. 2015. Coffee in Dak Lak, Vietnam. In: Steps toward Green: Policy Responses to the Environmental Footprint of Commodity Agriculture in East and Southeast Asia. EcoAgriculture Partners et Banque mondiale, Washington, D.C. https://www.researchgate.net/publication/282768221_Steps_Toward_Green_Policy_Responses_to_the_Environmental_Footprint_of_Commodity_Agriculture_in_East_and_Southeast_Asia

Hubacek, K., Fraser, E. et Thapa, S. 2010. Land-Use Governance. In : O'Hara, P (éd.). [rg/en/publications/english/viewer/Can_government_transfers_make_energy_subsidy_reform_socially_acceptable_A_case_study_on_Ec](https://www.researchgate.net/publication/282768221_Steps_Toward_Green_Policy_Responses_to_the_Environmental_Footprint_of_Commodity_Agriculture_in_East_and_Southeast_Asia)International Encyclopedia of Public Policy - Governance in a Global Age. Volume 4: Social, Environmental and Corporate Governance. GPERU: Perth, pp. 419-428. https://www.academia.edu/10137124/Vol_4_International_Encyclopediahttps://publications.iadb.org/eng/en/pdf_of_Public_Policy_Social_Environmental_and_Corporate

IEEP (Institut pour une politique européenne de l'environnement). 2012. Incentives measures and biodiversity – A rapid review and guidance development. Volume 3 – Guidance to identify and address incentives which are harmful to biodiversity. https://ieep.eu/wp-content/uploads/2022/12/Incentive_Measures_and_Biodiversity_%E2%80%93_A_Rapid_Review_and_Guidance_Development_Vol3.pdf

Marcus, V. et Simon, O. 2015. Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions, Études et documents no 136, Commissariat général au développement durable (CGDD). Paris. France

Martini, R. et Innes, J. 2018. Relative Effects of Fisheries Support Policies. OCDE Food, Agriculture and Fisheries Papers, no 115. Éditions OCDE, Paris. <https://dx.doi.org/10.1787/bd9b0dc3-en>

Matthews, A., and Karousakis, K. 2022. « Identifying and assessing subsidies and other incentives harmful to biodiversity: A comparative review of existing national-level assessments and insights for good practice ». OECD Environment Working Papers, no 206. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/3e9118d3-en>

Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. 2018. Country Profile of Kyrgyzstan. Investing in Land Degradation Neutrality: Making the Case. An Overview of Indicators and Assessments. Bonn, Allemagne.

https://www.unccd.int/sites/default/files/ldn_targets/2018-12/Kyrgyzstan.pdf

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation. 2020. Qu'est-ce que le NODU ? Paris. <https://agriculture.gouv.fr/quest-ce-que-le-nodu>

Ministère de l'Agriculture, de la Sécurité alimentaire et de la Mise en valeur des sols de la République kirghize. 2018. Rapport sur l'état écologique du lac Son-Kul 2017-2018. Bichkek. Kirghizistan. [Отчет о проведении экологического мониторинга на территории каменноугольных месторождениях «Туюк-Карагаша» и «Кок-Кия» \(eco-expertise.org\)](https://www.eco-expertise.org)

Myers, N. et Kent, J. 2001. Perverse Subsidies: How Tax Dollars Can Undercut the Environment and the Economy. Island Press, Washington, D.C.

OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques). 1998. Improving the Environment through Reducing Subsidies. Part 1: Summary and Policy Conclusions. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264162679-en>

OCDE. 2005. Environmentally Harmful Subsidies: Challenges for Reform. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264012059-en>.

OCDE. 2007. Subsidy Reform and Sustainable Development: Political Economy Aspects. OECD Sustainable Development Studies. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264019379-en>

OCDE. 2017. The Political Economy of Biodiversity Policy Reform. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264269545-en>

OCDE. 2019. Estimations du soutien aux producteurs et aux consommateurs, Statistiques agricoles de l'OCDE (base de données) Paris. <https://doi.org/10.1787/agr-data-fr>

OCDE. 2020a. Taxation in Agriculture. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/073bdf99-en>

OCDE. 2020b. A Comprehensive Overview of Global Biodiversity Finance. Paris. www.oecd.org/environment/resources/biodiversity/report-a-comprehensive-overview-of-global-biodiversity-finance.pdf

OECD. 2021. « Biodiversity, Natural Capital and The Economy: A policy guide for finance, economic and environment ministers », OECD Environment Policy Papers, no 26, Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/1a1ae114-en>

OCDE. 2023a. Politiques agricoles : Suivi et évaluation 2023 (version abrégée) : Adapter l'agriculture au changement climatique. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/9dae6a9d-fr>

OCDE. 2023b. Examen de l'OCDE des pêcheries 2022. Éditions OCDE, Paris. <https://doi.org/10.1787/c3580dc9-fr>

- OFEV (Office fédéral de l'environnement). 2014. Switzerland's Fifth National Report under the Convention on Biological Diversity. www.cbd.int/doc/world/ch/ch-nr-05-en.pdf
- OMC (Organisation mondiale du commerce). 1995. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Genève. https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/24-scm_01_f.htm
- OMC. 2003. WHO specifications and evaluations for public health pesticides (Malathion). Geneva. https://extranet.who.int/prequal/sites/default/files/doc_parts/WHOVC-SP_Malathion_2023.1.pdf
- Pernechele, V., Fontes, F., Baborska, R., Nkuingoua, J., Pan, X. et Tuyishime, C. 2021. Public expenditure on food and agriculture in sub-Saharan Africa: trends, challenges and priorities. Rome, FAO. <https://doi.org/10.4060/cb4492en>
- Piñeiro, V., Arias, J., Dürr, J., Elverdin, P., Ibáñez, A., Kinengyere, A. et Torero, M. 2020. A scoping review on incentives for adoption of sustainable agricultural practices and their outcomes. *Nature Sustainability*, pp. 1-12.
- PNUE (Institut international pour l'environnement et le développement). 2020. Study on the effects of taxes and subsidies on pesticides and fertilizers. Nairobi.
- PNUE, PNUD (Programme des Nations Unies pour l'environnement) et PAGE (Partenariat pour l'action en faveur d'une économie verte). 2021. Study on Fiscal Policy Reform for sustainable agriculture: Creating an Enabling Environment and Incentives to Boost Sustainable Agro-processing Industry <https://www.un-page.org/static/5dc5b946bd00bd723087025886ed5a95/page-agroindustry-report-final-digital-20221214-onepage.pdf>
- Ricker-Gilbert, J., Mason, M., Darko, N.C., Francis A. et Tembo, Solomon T. 2013. What are the effects of input subsidy programs on maize prices? Evidence from Malawi and Zambia, *Agricultural Economics*, Vol. 44, no 6, pp. 671-686
- Saint-Ges, V. et Belis-Bergouignan, M.-C. 2009. Ways of reducing pesticides use in Bordeaux vineyards. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 17.
- Schiesari, C., Mockshell, J. et Zeller, M. 2017. Farm input subsidy program in Malawi: the rationale behind the policy. MPRA Paper no 81409. Université de Hohenheim. Munich.
- Secrétariat de la CBD. 2011. Incentives that are Harmful for Biodiversity, Promote Positive Incentive Measures and Provides Case Studies, which Include Good Practice Cases. Montréal.
- Seidl, A., Mulungu, K., Arlaud, M., van den Heuvel, O. et Riva, M. 2020. Finance for Nature: A Global Estimate of Public Biodiversity Investments. *Ecosystem Services*, Elsevier, vol. 46(C).
- Settle, W.H., Ariawan, A., Astuti, E.T., Cahyana, W., Hakim, A.L., Hindayana, D., Lestari, A.S. et Pajarningsih. 1996. Managing tropical rice pests through conservation of generalist natural enemies and alternative prey. *Ecology*, 77, 1975-1988.
- Skerritt, D. et Sumaila, U.R. 2021. Assessing the spatial burden of harmful fisheries subsidies, (Fisheries Economics Research Unit at University of British Columbia and Oceana).
- Sumaila, U. R., Lam, V., Le Manach, F., Swartz, W., et Pauly, D. 2016. Global fisheries subsidies: An updated estimate. *Marine Policy*, 69, 143-146.
- Taylor, M. (2020). Energy subsidies: Evolution in the global energy transformation to 2050, Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA/AIENA), Abou Dhabi. <https://www.irena.org/publications/2020/Apr/Energy-Subsidies-2020>
- TEEB. 2009. L'économie des écosystèmes et de la biodiversité pour les décideurs politiques nationaux et internationaux - Résumé : Prendre en compte la valeur de la nature 2009. https://www.teebweb.org/wp-content/uploads/Study%20and%20Reports/Reports/National%20and%20International%20Policy%20Making/Executive%20Summary/National%20Executive%20Summary_French.pdf
- The Food and Land Use Coalition. 2019. The Global Consultation Report of the Food and Land Use Coalition September 2019 – Growing Better: Ten Critical Transitions to Transform Food and Land Use. www.foodandlandusecoalition.org/wp-content/uploads/2019/09/FOLU-GrowingBetter-GlobalReport.pdf
- Thorburn, C. 2015. The Rise and Demise of Integrated Pest Management in Rice in Indonesia.
- UE (Union européenne). 2022. La politique agricole commune : 2023-27. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27_fr
- Untung, K. 1996. Institutional Constraints on IPM Implementation in Indonesia. Publication of the Pesticide Policy Project, 3A: 37-47.
- Urpelainen, J. et Elisha, G. 2021. Reforming global fossil fuel subsidies: How the United States can restart international cooperation. Brookings. www.brookings.edu/research/reforming-global-fossil-fuel-subsidies-how-the-united-states-can-restart-international-cooperation
- Voltz, M., Guibaud, G., Dagès, C. et al. 2022. Pesticide and agro-ecological transition: assessing the environmental and human impacts of pesticides and limiting their use. *Environ Sci Pollut Res* 29, 1-5. <https://doi.org/10.1007/s11356-021-17416-3>
- WWD (Journée mondiale des zones humides). 2014. Les zones humides et l'agriculture : partenaires de la croissance ? Gland, Suisse : Convention de Ramsar sur les zones humides. Rome, FAO ; Colombo, IWMI. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/wwd2014_f.pdf





Programme des Nations Unies pour le développement

Bureau des politiques et de l'appui aux
programmes

One UN Plaza, New York, NY, 10017 USA

Tél. : +1 212 906 5081

Pour de plus amples informations :

www.biodiversityfinance.org

BIOFIN est financé par :



 **Norvège**

