



Inspection générale
des finances

N° 2011-M-050-01

Conseil général de l'environnement
et du développement durable

N° 007861-01

RAPPORT

LA FISCALITE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE STRATEGIE NATIONALE POUR LA BIODIVERSITE (2010-2020)

Établi par

Hélène PELOSSE

Inspectrice générale des finances

Laurent WINTER

Ingénieur général des ponts, des eaux et des
forêts

Pierre PAINAULT

Inspecteur des finances

Jérôme LAURENT

Chargé de mission

- OCTOBRE 2011 -

SOMMAIRE

1. ... LES DISPOSITIONS FISCALES EN VIGUEUR NE CONSTITUENT PAS UN LEVIER EFFICACE DE PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE SUR LE TERRITOIRE NATIONAL.....	2
1.1. Une taxe locale affectée présentant un bilan mitigé : l'utilisation de la taxe départementale des espaces naturels sensibles est inégale et peu lisible	2
1.1.1. ... <i>La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et son intégration dans la taxe d'aménagement à compter du 1^{er} mars 2012.....</i>	2
1.1.2. ... <i>L'analyse des données de la TDENS sur la période 2000/2009 révèle la constitution d'un solde net cumulé, une utilisation très variable suivant les départements et un manque de lisibilité</i>	3
1.2. Des mesures incitatives aux effets dommageables : les dépenses fiscales instituées dans le cadre de certaines politiques publiques entraînent indirectement des externalités négatives sur la biodiversité.....	5
1.2.1. ... <i>Des engagements ont été actés dans le cadre du Grenelle de l'environnement sur les aides publiques dommageables à la biodiversité</i>	5
1.2.2. ... <i>Le projet de rapport du Centre d'Analyse Stratégique met en évidence l'intérêt de prendre en compte les externalités négatives de certaines dépenses fiscales.....</i>	5
1.3. Des mesures incitatives inefficaces : les dépenses fiscales instituées pour inciter les contribuables à mener des actions en faveur de la biodiversité sont faiblement mobilisées	8
1.3.1. ... <i>Cinq dépenses fiscales en faveur de la protection du patrimoine naturel sont actuellement en vigueur.....</i>	8
1.3.2. ... <i>L'efficacité de ces dépenses fiscales en faveur de protection du patrimoine naturel n'apparaît à ce stade pas établie.....</i>	9
1.4. Des mesures dissuasives quasi-inexistantes : les taxes, impôts et redevances en vigueur visent essentiellement à lever des ressources	10
1.4.1. ... <i>Les dispositifs fiscaux en vigueur ont pour objectif essentiel de générer des ressources dont l'utilisation en faveur de la biodiversité est difficile à évaluer</i>	10
1.4.2. ... <i>Les dispositifs fiscaux ayant un objectif dissuasif envers les comportements ou activités dommageables à la biodiversité sont presque inexistantes.....</i>	13
2. ... UNE REFORME DE LA FISCALITE DU PATRIMOINE NATUREL DOIT S'INSCRIRE DANS LE CADRE D'UNE DOCTRINE D'ENSEMBLE DE PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE QUI EST INDISPENSABLE MAIS EN COURS DE DEFINITION.....	13
2.1. Le besoin de financement en matière de préservation de la biodiversité n'est pas encore précisément déterminé	14
2.1.1. ... <i>Les acteurs s'accordent sur la nécessité d'augmenter les ressources en faveur de la biodiversité, mais aucun consensus n'existe sur le besoin global annuel.....</i>	14
2.1.2. ... <i>La question du besoin de financement doit être mise en relation avec les réflexions menées sur la valorisation des services rendus par la biodiversité.....</i>	15
2.2. Les zones géographiques qui doivent faire l'objet d'une intervention prioritaire sont insuffisamment répertoriées et connues	16
2.2.1. ... <i>Le processus de mise en place de la trame verte et bleue et des schémas régionaux de cohérence écologique n'est pas encore achevé</i>	16

2.2.2. ... <i>La cartographie résultant de la TVB et des SRCE pourrait en outre être insuffisamment fine pour permettre d'identifier les actions les plus pertinentes</i>	17
2.3. La question de la place respective des différents leviers d'intervention en faveur de la biodiversité n'a pas encore été arbitrée	18
2.3.1. ... <i>La fiscalité est un moyen d'intervention parmi d'autres en faveur de la préservation de la biodiversité</i>	18
2.3.2. ... <i>La place respective des différents leviers d'action ne fait pas l'objet d'un consensus entre les acteurs et n'a pas été arbitrée</i>	19
2.4. La répartition des compétences entre les acteurs publics intervenant en matière de sauvegarde de la biodiversité reste à clarifier	20
2.4.1. ... <i>Les incertitudes persistantes sur le rôle et les modalités d'intervention de l'Etat</i>	20
2.4.2. ... <i>L'enchevêtrement des compétences au niveau local et les incertitudes sur le niveau de collectivité pertinent</i>	21
3. ... TROIS PRINCIPES GENERAUX SEMBLENT DEVOIR GUIDER UNE REFORME DE LA FISCALITE DU PATRIMOINE NATUREL POUR PERMETTRE UNE MEILLEURE PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE	22
3.1. La concentration des recettes fiscales dédiées sur l'échelon territorial pertinent et leur juste adéquation au besoin en matière de biodiversité	23
3.1.1. ... <i>La région apparaît comme l'échelon territorial adéquat pour conduire une politique cohérente de préservation de la biodiversité</i>	23
3.1.2. ... <i>La nécessité de mettre en cohérence le niveau des recettes fiscales prélevées et les besoins de financement en matière de biodiversité</i>	24
3.2. Le traitement de la problématique des grands aménagements par le renforcement des normes et le recours à la compensation écologique positive, plutôt que par la fiscalité	25
3.2.1. ... <i>La fiscalité n'apparaît pas comme le levier le plus pertinent pour traiter la problématique des grands aménagements</i>	25
3.2.2. ... <i>L'importance de stabiliser une définition plus large des grands aménagements et de privilégier le renforcement des normes et le principe de compensation</i>	26
3.3. Le développement d'une fiscalité dissuasive permettant de prévenir les comportements défavorables à la biodiversité	28
4. ... LA MISSION RECOMMANDE DE NE PRENDRE AUCUNE MESURE SUR LE TRES COURT TERME (PLFR 2011), EXCEPTE SI UNE SUPPRESSION GENERALISEE DES NICHES FISCALES DEVAIT AFFECTER CELLES DEDIEES A LA BIODIVERSITE	29
4.1. La nécessité de réaffecter à la biodiversité, sous forme de subventions, le montant des dépenses fiscales qui pourraient être supprimées.....	29
4.2. La création d'un fonds national de préservation de la biodiversité alimenté par les gains obtenus sur la suppression des dépenses fiscales.....	30
CONCLUSION	31

INTRODUCTION

Par lettre en date du 20 juin 2011, la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et la Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie ont demandé à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de proposer, à **coûts constants** et par réorientation des dispositions fiscales existantes, des mesures destinées à réformer la fiscalité du patrimoine naturel dans le cadre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020).

Cette demande résulte d'un double constat : d'une part, le manque de lisibilité et le caractère faiblement incitatif des dépenses fiscales visant à encourager les particuliers ou les entreprises à entreprendre des actions durables de préservation, d'entretien et de restauration du patrimoine naturel ; d'autre part, l'inégale association des collectivités territoriales à l'effort collectif en faveur de la biodiversité, les régions disposant de compétences importantes mais ne bénéficiant pas de ressources dédiées pour les exercer.

Les travaux conduits par la mission conjointe IGF-CGEDD se sont inscrits dans un contexte particulièrement contraint à plusieurs titres.

D'une part, la lettre de mission demandait que les propositions de mesures soient élaborées dans la perspective du projet de loi de finances pour 2012 ou du projet de loi de finances rectificative pour 2011. Cette contrainte de temps a conduit la mission à réaliser ses travaux sur une durée très courte et ne lui a pas permis de mener une concertation suffisamment approfondie avec les différents acteurs pour être en mesure de proposer, dans de bonnes conditions, des modifications substantielles de l'état du droit.

D'autre part, le strict respect de la consigne d'un coût et d'une pression fiscale constante s'est révélé fortement contraignant pour engager une réforme en profondeur, et ce d'autant plus que le redéploiement du coût budgétaire des dispositifs fiscaux existants - dépenses fiscales principalement - n'offrait que très peu de marges de manœuvre.

Enfin, la récente adoption d'une réforme de la fiscalité de l'aménagement, intervenue fin 2010 après plus de deux ans de concertation, ne permettait pas d'envisager à très court terme des modifications affectant l'ancienne taxe départementale sur les espaces naturels sensibles devenue une des composantes de la nouvelle taxe d'aménagement. De telles modifications, susceptibles de remettre en cause les équilibres trouvés par la réforme, ne pourront le cas échéant, être réalisées qu'après un large processus de concertation, notamment avec les collectivités territoriales.

Dans ce contexte, au terme des entretiens conduits avec les principaux acteurs intéressés, la mission a fait le choix de ne proposer aucune disposition fiscale sur le très court terme, c'est-à-dire pour le projet de loi de finances pour 2012 ou le projet de loi de finances rectificative pour 2011.

Si le bilan des dispositions fiscales en vigueur montre qu'elles ne constituent pas un levier efficace et souligne la nécessité d'une refonte globale de la fiscalité du patrimoine naturel, la mission considère qu'une réforme d'envergure est prématurée et ne saurait être engagée sans avoir préalablement stabilisé les contours de la politique de préservation de la biodiversité et le cadre institutionnel pour sa mise en œuvre.

La mission a en revanche souhaité définir et développer trois principes fondamentaux qui lui paraissent devoir guider une prochaine réforme globale de la fiscalité de la biodiversité :

- la concentration des ressources locales sur l'échelon territorial le plus pertinent ;

Rapport

- le traitement de la problématique des grands aménagements à travers d'autres leviers que la fiscalité ;
- le développement d'une fiscalité dissuasive permettant de prévenir les comportements les plus dommageables.

1. Les dispositions fiscales en vigueur ne constituent pas un levier efficace de préservation de la biodiversité sur le territoire national

La lettre de mission est centrée autour de deux types de dispositifs fiscaux : d'une part, les mesures de nature incitative qui découlent en partie de l'assimilation du patrimoine naturel au patrimoine architectural ; d'autre part, les mesures fiscales de financement, comme la taxe départementale des espaces naturels sensibles, dont l'objectif premier est de générer des ressources budgétaires pour financer les actions de préservation de la biodiversité.

Dans un souci d'exhaustivité et afin de ne pas réduire de manière artificielle le champ de ses investigations, la mission a fait le choix de dresser un bilan plus large de l'ensemble des mesures fiscales ayant un impact sur la biodiversité.

1.1. Une taxe locale affectée présentant un bilan mitigé : l'utilisation de la taxe départementale des espaces naturels sensibles est inégale et peu lisible

1.1.1. La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et son intégration dans la taxe d'aménagement à compter du 1^{er} mars 2012

Instituée par la loi du 18 juillet 1985 et codifiée aux articles L. 142-2 et suivants du code de l'urbanisme, la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) a vocation à permettre aux départements d'« élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non » (article L. 142-1 du code de l'urbanisme).

De caractère facultatif, cette taxe affectée est soumise aux règles qui gouvernent l'assiette, la liquidation, le recouvrement, les sanctions et le contentieux de la taxe locale d'équipement.

Sauf exclusion explicite de son champ d'application, elle est due sur la construction, la reconstruction, l'agrandissement des bâtiments, les installations et travaux divers autorisés en application de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme (lotissements) et sur les aménagements soumis à permis d'aménager ou à déclaration préalable.

Pour les ensembles immobiliers, elle est assise sur la valeur des ensembles immobiliers qui est déterminée en multipliant la surface hors œuvre nette (SHON) de l'immeuble par une valeur du mètre carré fixée forfaitairement par la loi (article L. 1585 D du code général des impôts). Elle est revalorisée annuellement en fonction du dernier indice du coût de la construction. Le taux applicable à cette assiette est déterminé par délibération du conseil général dans la limite de 2 %.

Pour les installations et travaux divers, l'assiette taxable est constituée par la SHON et le taux est fixé par délibération du conseil général dans la limite de 1,52 € par mètre carré.

Après une période de concertation de plus de deux ans avec les représentants des collectivités territoriales et des professionnels de l'aménagement et de la construction, une réforme de la fiscalité de l'aménagement a été adoptée très récemment dans le cadre de la loi n°2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010. Son article 28 crée un chapitre premier « Fiscalité de l'aménagement » dans le code de l'urbanisme.

Rapport

En application des nouvelles dispositions et à compter du 1^{er} mars 2012, la TDENS disparaît en tant que telle et devient, avec la taxe départementale pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE), l'une des composantes de la part départementale de la taxe d'aménagement (TA). Le taux départemental de la nouvelle TA est fixé par délibération du conseil général, sans pouvoir excéder 2,5 %, ce plafond permettant ainsi de prendre en compte les plafonds existants auparavant pour la TDENS (2 %) et pour la TDCAUE (0,3 %).

Si cette réforme de la fiscalité de l'aménagement a fait évoluer certains paramètres (champ d'application plus étendu, détermination de l'assiette taxable simplifiée), la transition de la TDENS vers la TA ne devrait pas modifier substantiellement la recette fiscale qui pourra être prélevée par les départements pour conduire la politique définie à l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme.

1.1.2. L'analyse des données de la TDENS sur la période 2000/2009 révèle la constitution d'un solde net cumulé, une utilisation très variable suivant les départements et un manque de lisibilité

Au-delà de cette évolution normative, la mission a analysé les statistiques relatives à la TDENS élaborées par le Ministère de l'écologie, du développement durable et de la mer, des transports et du logement (MEDDMTL) sur la base des restitutions par les Conseils généraux.

A titre liminaire, elle souligne les incohérences et la non exhaustivité des statistiques communiquées, qui ont dû faire l'objet d'ajustements et de correctifs successifs au cours de la mission. La mission considère qu'à l'avenir, il est urgent que ces statistiques soient améliorées et fiabilisées.

Sur le fond, les statistiques mettent en exergue une utilisation très disparate et peu lisible de la TDENS en fonction des départements et la constitution d'un solde net cumulé très substantiel de 370 M€ sur la période 2000-2009. En l'absence d'exhaustivité des statistiques, ce chiffre devra être confirmé.

Les principaux points mis en évidence par le bilan des recettes et des emplois sur la période 2000 à 2009 sont les suivants :

- ◆ une sous-consommation structurelle globale des crédits liée au prélèvement de la TDENS mal calibré qui entraîne des **reports systématiques** de crédits d'une année sur l'autre : sur la période 2000 à 2009, les reports de crédits cumulés représentent en moyenne chaque année plus de 100 % des ressources totales de TDENS disponibles sur l'année ; la constitution d'une réserve de l'ordre de 370 M€ sur la période, résultant du solde net cumulé, conduit à s'interroger si ce budget ne serait pas mieux utilisé dans un autre cadre, alors même que les pouvoirs publics sont à la recherche de fonds - à pression fiscale constante - pour financer les politiques de biodiversité ;
- ◆ une forte variété des taux fixés par délibération des conseils généraux dans le cadre de la fourchette de 0 à 2 %. A titre d'exemple, en 2009, sur les 95 départements métropolitains et les 4 DOM, 9 n'avaient pas institué la TDENS (Ardennes, Aube, Creuse, Lozère, Haute-Garonne, Haute-Marne, Paris, Vosges, Yonne), 20 avaient institué un taux de 2 %, 16 un taux variant entre 1,1 % et 1,99 %, 34 un taux de 1 % et 21 un taux variant entre 0,1 % et 0,99 %. Le taux moyen de TDENS était d'environ 1 % ;
- ◆ une évolution à la hausse du produit global de la TDENS perçue chaque année. Sur la période 2000 à 2009, le montant global de TDENS perçue par l'ensemble des départements a plus que doublé en euros courants, variant ainsi de 102 M€ en 2000 à 226 M€ en 2009 ;

Rapport

- ◆ une très grande variété d'utilisation de la TDENS en fonction des départements. Sur la période 2000 à 2009, l'écart entre le total des dépenses et le total des recettes varie très fortement d'un département à l'autre : sur 100 départements, 63 soit près des deux tiers présentent un solde positif (variant entre 23 M€ et 75 k€), 2 sont à l'équilibre et 22 présentent un solde négatif (variant entre - 367 k€ et - 23 M€) ; dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'existence d'un financement complémentaire à la TDENS de la part des départements en matière de biodiversité et de paysage, dont la nature et le montant n'ont pas été précisés ;
- ◆ en termes de destination des emplois, une faible lisibilité des actions : sur un montant de 1 074 M€ de dépenses retracées sur la période (montant non exhaustif de l'ensemble des dépenses effectuées par les départements), 23 % représentent des aménagements d'espaces naturels sensibles par les départements, 23 % des dépenses d'entretiens de ces espaces, et 18 % des dépenses d'acquisition de ces espaces. 11 % sont des dépenses principalement d'entretien des sentiers, et 25 % une participation à des dépenses d'acquisitions, d'aménagement ou d'entretien d'espaces naturels sensibles effectuées à titre principal par une autre collectivité (communes, établissement public de coopération intercommunale ou conservatoire du littoral).

L'analyse de ces statistiques, et notamment la question de la sous-consommation récurrente de certains départements, doit être prise avec une certaine prudence pour deux raisons :

- ◆ d'une part, le rythme des investissements fonciers réalisés par les départements grâce au produit de la TDENS n'est pas nécessairement linéaire et est en partie lié aux opportunités d'achats de terrains ;
- ◆ d'autre part, les départements ne disposent pas d'une comptabilité analytique suffisamment fine pour évaluer pleinement les dépenses de personnels effectuées grâce à cette ressource (prise en compte imparfaite des coûts de personnels pour les actions menées en régie par exemple).

Il importe donc de fiabiliser le chiffre relatif au solde net de la TDENS cumulé sur la période.

Il reste que l'intervention des départements à travers la TDENS est très variable et très peu lisible, tant en ce qui concerne les opérations effectuées que les secteurs concernés, ce qui ne permet pas de s'assurer de ces effets réels en matière de préservation de la biodiversité, d'autant plus que la vocation première de ces actions est l'ouverture de ces espaces au public. La mission n'a par ailleurs pas pris en compte les interventions des départements en faveur de la biodiversité financées sur leur budget propre, même si ce type d'interventions a été brièvement évoqué sans que n'en aient été communiqués la nature ni le montant.

Il est à noter que lors de l'entretien avec les membres de la mission, les représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) ont exprimé une forte réticence à un transfert d'une part de la TDENS aux régions. L'ADF a en particulier insisté sur le fait qu'un tel transfert viendrait remettre en cause les équilibres trouvés dans le cadre de la réforme de la fiscalité de l'aménagement suite à un long processus de concertation (plus de deux ans et demi) qui vient à peine de s'achever.

1.2. Des mesures incitatives aux effets dommageables : les dépenses fiscales instituées dans le cadre de certaines politiques publiques entraînent indirectement des externalités négatives sur la biodiversité

1.2.1. Des engagements ont été actés dans le cadre du Grenelle de l'environnement sur les aides publiques dommageables à la biodiversité

Dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la protection de la biodiversité a constitué une priorité traduite notamment par deux engagements :

- ◆ l'engagement 83 prévoit ainsi le principe d'un **audit général des mesures fiscales défavorables à la biodiversité** et une **étude de faisabilité d'un basculement progressif vers une fiscalité plus favorable** ;
- ◆ l'engagement 191 prévoit quant à lui une **évaluation environnementale des lois et mesures fiscales** qui passe par une réforme des études d'impact et leur mise en conformité avec le droit européen (meilleure prise en compte dans la décision et extension du champ des plans et programmes soumis à évaluation environnementale).

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Loi Grenelle I » prend acte de ces engagements et aborde explicitement la question des mesures défavorables à la biodiversité.

L'article 26 indique que « *l'Etat, sur la base d'un audit, fera un état des mesures fiscales défavorables à la biodiversité et proposera de nouveaux outils permettant un basculement progressif vers une fiscalité mieux adaptée aux enjeux environnementaux [...]* ».

L'article 48 dispose que : « *Le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de l'impact environnemental des aides publiques à caractère budgétaire ou fiscal. Les aides publiques seront progressivement revues de façon à s'assurer qu'elles n'incitent pas aux atteintes à l'environnement. L'Etat veillera à ce que les programmes d'aide au développement qu'il finance ou auxquels il participe soient respectueux de l'environnement des pays bénéficiaires et soucieux de la préservation de leur biodiversité et, pour partie, spécifiquement dédiés à ces finalités* ».

1.2.2. Le projet de rapport du Centre d'Analyse Stratégique met en évidence l'intérêt de prendre en compte les externalités négatives de certaines dépenses fiscales

Dans la perspective de la mise en œuvre de cet engagement, un groupe de travail a été constitué au sein du Centre d'Analyse Stratégique (CAS) et a été confié à Guillaume Sainteny.

Aux termes de la lettre de mission en date du 27 juillet 2010, les travaux de ce groupe de travail devaient permettre :

- d'une part de dresser une liste exhaustive des subventions et autres aides d'origine non fiscale ayant un impact sur l'environnement ;
- d'autre part, d'analyser pour chacune de ces mesures, de façon qualitative et, les dommages causés à la biodiversité ;
- enfin, de proposer des pistes d'évolution et de réforme de ces subventions afin de réduire, voire d'annuler, l'impact dommageable sur l'environnement.

Rapport

Encadré 1 : Synthèse du projet de rapport du CAS sur les aides publiques dommageables à la biodiversité

Le projet de rapport du CAS comporte cinq groupes de propositions générales :

1- Réduire les dépenses fiscales qui contribuent à l'étalement urbain

L'étalement urbain se traduit par deux caractéristiques : la faible densité de l'urbanisation et la sous-utilisation d'espaces intra urbains déjà artificialisés.

L'extension des surfaces artificialisées :

- induit une perte d'habitats naturels et de ressources lorsqu'elle se fait au détriment des écosystèmes les plus riches du point de vue de la biodiversité.
- amplifie les phénomènes de pollution des eaux et de ruissellement lorsqu'elle s'accompagne d'une imperméabilisation de la couverture des sols (routes, parkings...) et augmente ainsi le niveau des crues, les risques d'inondation et l'intensité érosive ;
- accroît les déplacements, la réalisation de nouvelles infrastructures et les émissions de CO2 et autres polluants.

Evolution de l'artificialisation des sols (Enquête Teruti_Lucas)

Indicateur France métropolitaine	1993	2000	2008
Surface totale (milliers ha)	54 919	54 919	54 919
Surface artificialisée (milliers ha)	3 869	4 301	5 145
Part des sols bâtis dans la surface artificialisée (%)	24,8	24,6	15,8
Part des sols revêtus ou stabilisés dans la surface artificialisée (%)	40,2	39,2	44,4
Part des autres espaces artificialisés dans la surface artificialisée (%)	35,0	36,2	39,8
Total (%)	100	100	100

Selon l'enquête Teruti Lucas, la progression de l'artificialisation des sols en France métropolitaine est estimée à 75 000 ha/an sur la période 2006-2008. Les surfaces réservées aux logements (y compris jardins) représentent 45 % des surfaces artificialisées, celles dédiées aux réseaux routiers 22 %. Ce sont les sols revêtus non bâtis qui progressent le plus vite entre 1993 et 2008. Les surfaces agricoles diminuent et les surfaces boisées se maintiennent.

La pression a été accentuée par les dispositions fiscales appliquées aux logements neufs (PTZ neuf, dispositif Scellier et régimes d'investissement locatif dans le neuf), à la construction de hangars et entrepôts (abattement taxe d'aménagement), à la création de bureaux en Ile-de-France (exonération de la redevance pour création de bureaux pour superficie inférieure à 1000 m², réduction de 65 % pour les locaux commerciaux et 85 % pour les locaux de stockage) et par l'absence de paiement du coût des équipements collectifs et des externalités par l'urbanisation périphérique.

Propositions du rapport :

- moduler la fiscalité en fonction de la localisation géographique de la nouvelle construction en recentrant les avantages sur l'intra urbain (logements intra urbains pour le PTZ + ; maillage géographique fin pour les régimes d'investissement dans le locatif et le neuf)
- majorer la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour les établissements situés en zone périphérique et la minorer pour les établissements situés en centre urbain
- supprimer certaines dépenses fiscales : option d'exonération par les collectivités territoriales de 50 % de la taxe d'aménagement des maisons individuelles construites en diffus et financées par le PTZ+, abattement de 50 % de la valeur du m² sur laquelle est fondée le calcul de la taxe d'aménagement pour les entrepôts et hangars, option offerte aux communes et intercommunalités d'exonérer de versement pour sous-densité les zones logistiques, entrepôts et hangars.

2- Mieux prendre en compte les effets défavorables des infrastructures de transport sur la biodiversité au moment de leur construction d'une part et de leur exploitation d'autre part

Il convient pour les dommages à la biodiversité de respecter la séquence : éviter, atténuer et réparer.

Rapport

Propositions du rapport :

- orienter le financement des infrastructures de transport ferroviaires et routières vers la rénovation des réseaux existants plutôt que la construction de nouveaux réseaux
- en cas de réalisation d'une nouvelle infrastructure donner la priorité à l'atténuation des effets négatifs sur la biodiversité
- en cas de dommages non atténuables, internaliser les dommages liés à la construction de l'infrastructure et à son usage. Pour la construction (artificialisation, imperméabilisation des sols et fragmentation des espaces naturels), l'internalisation des dommages par le maître d'ouvrage peut se faire au moyen d'une taxe prenant en compte les coûts estimés. Pour l'usage (polluants, bruit, collisions avec la grande faune et les insectes.....), les coûts doivent être supportés par les usagers. Ni la taxe à l'essieu, ni la future redevance poids lourds ne prennent en compte ces externalités. Pour les autoroutes, cette prise en compte pourrait se faire par le biais du péage et supposerait une nouvelle révision de la directive eurovignette pour les poids lourds. De plus, les valeurs monétaires utilisées dans l'évaluation des projets d'infrastructures pourraient être révisées afin d'intégrer les coûts/bénéfices liés à la biodiversité (cf. recommandation des rapports Boiteux Rapport CGP 2001 et Gollier CAS 2011).

3- Appliquer aux rejets industriels dans l'eau une redevance pour pollution non domestique réellement incitative en tenant compte de leurs effets sur la biodiversité

L'évaluation de l'état chimique des eaux françaises aboutit à un constat insatisfaisant : 21 % des masses d'eau superficielles ont un état chimique mauvais, 34 % indéterminé ; 24 % des masses d'eau fortement modifiées ou artificielles ou semi-artificielles (7 % des eaux de surface) ont un état chimique mauvais, 41 % des masses d'eau souterraines également. Selon la loi du 30 décembre 2006 sur l'eau, tout agent industriel rejetant au moins l'un des 11 éléments polluants recensés doit acquitter une redevance pour pollution non domestique. Cette redevance ne tient pas compte des 13 substances dangereuses prioritaires de la directive cadre sur l'Eau.

Proposition du rapport : Il est proposé d'intégrer ces 13 substances dans le calcul de la redevance et de relever le taux plafond afférent à chacune d'entre elles.

4- Réduire les émissions atmosphériques de métaux lourds en étendant la taxe générale sur les activités polluantes à l'arsenic et au sélénium

La TGAP s'applique aux installations industrielles émettant un ou plusieurs des 6 polluants atmosphériques listés dans la circulaire du 30 mars 2011 relative à la TGAP. Or les métaux lourds ne sont pas pris en compte, alors qu'ils ont des effets négatifs chez les végétaux et les animaux : baisse de croissance et de productivité (arsenic, cadmium, vanadium), apparition de chlorose (nickel), diminution de la fonction de reproduction (chrome), troubles neurologiques, cardiovasculaires ou rénaux (mercure). Si les émissions de métaux lourds ont fortement baissé depuis 1990, ce n'est pas le cas du sélénium, bioaccumulable chez les vertébrés aquatiques et les poissons, oiseaux aquatiques, plantes et sol.

Proposition du rapport : introduire l'arsenic et le sélénium dans la TGAP « émissions polluantes » en raison de leur toxicité.

5- Faciliter la mise en œuvre de taxes et de redevances plus incitatives

Le régime des redevances pour services rendus et les redevances domaniales instituées pour couvrir les charges d'un service ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public n'est pas adapté à la prise en compte de la biodiversité. Il conviendrait de faire évoluer le régime des redevances pour prendre en compte les impacts liés à la biodiversité.

Propositions du rapport :

- assouplir la règle du plafonnement de façon à permettre une meilleure modulation
- revoir les tarifs des redevances domaniales afin qu'elles soient moins disparates et qu'elles prennent en compte la biodiversité
- permettre la prise en compte des externalités négatives dans une redevance même si l'administration qui fournit le service n'a pas aussi pour mission de remédier aux nuisances causées
- enfin, la rémunération pour services rendus pourrait être étendue aux services rendus par les

Rapport

écosystèmes domaniaux maintenus en bon état par l'action de l'Etat (ex : redevances perçues pour l'occupation du domaine public – plages, câbles sous-marins.....-) et modulées en fonction du niveau des dommages. Une taxation analogue pourrait être instituée au-delà de la zone des 12 miles nautiques (limite du domaine public maritime) dans la zone économique exclusive (ZEE) ou sur le plateau continental pour les activités qui s'y exercent (notamment extractives).

Bien que les mesures de nature fiscale soient explicitement écartées par la lettre de mission, les membres du groupe de travail du CAS ont fait le choix de retenir un champ d'investigation plus large en examinant l'ensemble des soutiens publics quelle que soit leur forme : subventions budgétaires, subventions hors budget, dépenses fiscales, non internalisation d'externalités négatives, soutiens de l'Etat ou des collectivités territoriales, ...

Par conséquent, le projet de rapport, non encore publié officiellement, comporte une forte dimension fiscale et développe plusieurs recommandations en matière d'évolution des dépenses fiscales dommageables à la biodiversité. Il pointe notamment (proposition générale n° 1) les dépenses fiscales mises en œuvre dans le cadre de la politique d'accès à la propriété des ménages (prêt à taux zéro, dispositif Scellier) qui ont favorisé la construction de nouveaux logements et contribué indirectement à accentuer le phénomène d'étalement urbain.

Les travaux de ce groupe de travail confirment que les externalités négatives sur la biodiversité des dépenses fiscales instituées pour soutenir diverses politiques publiques ne sont pas suffisamment prises en compte.

1.3. Des mesures incitatives inefficaces : les dépenses fiscales instituées pour inciter les contribuables à mener des actions en faveur de la biodiversité sont faiblement mobilisées

1.3.1. Cinq dépenses fiscales en faveur de la protection du patrimoine naturel sont actuellement en vigueur

L'annexe au projet de loi de finances pour l'année 2011 consacrée à l'évaluation des voies et moyens recense six dispositifs fiscaux dont l'objectif est d'inciter les particuliers et/ou les entreprises à mener des actions en faveur de la biodiversité.

Tableau 1 : Dépenses fiscales en faveur de la biodiversité

Intitulé de la dépense fiscale	Base juridique (Code Général des impôts)	Coût annuel moyen 2009-2011 (en M€)	Score attribué par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales
Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties – Zones humides	Article 1395D	Néant	Score 0 (mesure inefficace)
Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties – Zones Natura 2000	Article 1395E	1	Score 1 (mesure efficace et faiblement efficiente)
Exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties – Cœurs d'un parc naturel sis dans un DOM	Article 1395F	Néant	Score 0 (mesure inefficace)
Exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des successions et donations intéressant les propriétés non bâties (zones NATURA 2000, cœurs de parcs nationaux, réserves naturelles)	Article 793-2-7°	2	Score 2 (mesure efficace et moyennement efficiente)

Rapport

Intitulé de la dépende fiscale	Base juridique (Code Général des impôts)	Coût annuel moyen 2009-2011 (en M€)	Score attribué par le Comité d'évaluation des dépendes fiscales
Déduction de l'impôt sur le revenu foncier des dépenses d'amélioration afférentes aux propriétés non bâties ainsi que des travaux de restauration et de gros entretien effectués sur certains espaces naturels	Article 31-I-2°-c quater et quinquies	1	Non évalué
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel	Article 199 octovicies	Néant	Non évalué

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 – Évaluation des voies et moyens (Tome II).

En ce qui concerne les trois mesures d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, les services du Commissariat général au développement durable (CGDD) ont fourni à la mission des données statistiques différant des données du tableau 1 extraites de l'annexe au projet de loi de finances pour 2011 (Evaluation des voies et moyens - Tome II).

Ainsi, pour l'exonération relative aux zones Natura 2000 (article 1395E), le CGDD estime la dépense fiscale pour 2010 à environ 1,7 M€ contre une estimation de seulement 1 M€ dans le projet de loi de finances pour 2011. De même, pour l'exonération relative aux zones humides (article 1395D), l'estimation du CGDD est d'environ 160 000 € contre une dépense néante mentionnée dans le projet de loi de finances pour 2011.

Par ailleurs, en ce qui concerne la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel (article 199 octovicies), la Fondation du patrimoine a confirmé n'avoir labellisé que 2 dossiers depuis la mise en place du dispositif, soit une dépense fiscale d'un montant annuel de moins de 5 000 €.

Au total, le montant annuel de dépenses fiscales en faveur de la biodiversité est par conséquent estimé entre **quatre et cinq millions d'euros** pour un nombre de bénéficiaires qui n'est pas précisément évalué par les services de la Direction de la législation fiscale.

1.3.2. L'efficacité de ces dépenses fiscales en faveur de protection du patrimoine naturel n'apparaît à ce stade pas établie

Institués pour la plupart en 2005 ou en 2006, en partie dans la logique des mesures prises dans le cadre de préservation du patrimoine architectural, ces dispositifs d'exonération, de déduction ou de réduction d'impôt ne produisent pas les effets escomptés lors de leur mise en œuvre et se révèlent très faiblement incitatifs pour les particuliers ou entreprises concernés.

Ainsi, les trois exonérations de taxes foncières sur les propriétés non bâties (zones humides, zones Natura 2000 et zones situées dans le cœur d'un parc naturel sis dans un département d'Outre-mer) ne génèrent une dépense fiscale que de l'ordre de un à deux millions d'euros par an. Le rapport du Comité d'évaluation évalue ces dépenses fiscales comme des mesures inefficaces ou faiblement efficaces et relève de manière générale qu'« *il semble donc que la fiscalité sur le foncier non bâti n'est pas le facteur essentiel de la fragilisation ou de la transformation des espaces naturels sensibles* ».

Rapport

Il convient à ce titre de rappeler que ces trois exonérations avaient notamment pour objectif de compenser partiellement, pour les propriétaires, les conséquences de la création des zones Natura 2000, et, par analogie, les contraintes pesant sur les zones humides et cœurs de parc. Le montant concernant Natura 2000 doit mécaniquement augmenter d'ici peu puisque les propriétaires, plus nombreux, prenant des engagements assez peu contraignants au titre des chartes Natura 2000 vont désormais se manifester, ce qui est d'ailleurs susceptible de réduire l'intérêt global de cette exonération en faveur de la biodiversité.

Les avantages fiscaux pour les particuliers réalisant des travaux d'entretien, d'amélioration ou de restauration sur des espaces naturels remarquables, théoriquement plus efficaces, sont également très faiblement mobilisés par les contribuables. Pour les deux dispositifs existants (article 31-I-2°-c quater et quinquies, article 199 octovicies du code général des impôts), la dépense fiscale annuelle s'établit en moyenne à environ un million d'euros.

Doit en particulier être soulignée l'absence d'impact de l'adoption en 2009 de l'article 199 octovicies du code général des impôts instituant un mécanisme de réduction d'impôt considéré par certains comme plus incitatif qu'une déduction applicable sur l'assiette.

Directement inspiré de l'action menée en faveur de la préservation du patrimoine architectural, cet article n'est pratiquement pas mis en œuvre, la Fondation du patrimoine n'ayant labellisé que deux dossiers en 2010 et 2011. Ce manque d'attrait peut par exemple être mis en relation avec l'action de la Fondation du patrimoine sous forme de subventions à des projets (15 à 20 projets soutenus par an) de préservation de la biodiversité qui a mobilisé entre 100 000 et 150 000 € par an sur les trois dernières années.

Seule la mesure d'exonération de droits de mutation à titre gratuit en faveur des successions et donations intéressant des espaces naturels remarquables (article 793-2-7°) apparaît quelque peu utilisée par les contribuables, son coût annuel moyen étant estimé à environ deux millions d'euros. Le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales considère d'ailleurs que cette mesure est efficace mais moyennement efficiente.

Le manque d'efficacité de la politique fiscale d'assimilation du patrimoine naturel au patrimoine architectural s'explique en partie par les différences intrinsèques entre ces deux patrimoines. En effet, le patrimoine naturel présente un caractère moins emblématique que le patrimoine architectural, sa conservation et sa remise en état apparaissant par conséquent moins urgentes et avec des implications financières faibles, car peu comprises. Par ailleurs, et plus fondamentalement, les investissements réalisés pour la sauvegarde du patrimoine naturel présentent plus rarement un retour sur investissement que le patrimoine bâti, même si pour ce dernier ce retour peut-être dans des proportions très variables.

Si les associations écologistes considèrent que le manque de dynamisme des dispositifs fiscaux actuels est lié aux conditions d'octroi de ces avantages fiscaux (zonage restrictif, plafond d'avantage trop peu élevé, ...), la mission estime pour sa part que ce type de fiscalité est à ce jour peu adapté aux problématiques de protection des espaces naturels et ne constitue pas en elle-même une véritable réponse à la hauteur des enjeux de la biodiversité.

1.4. Des mesures dissuasives quasi-inexistantes : les taxes, impôts et redevances en vigueur visent essentiellement à lever des ressources

1.4.1. Les dispositifs fiscaux en vigueur ont pour objectif essentiel de générer des ressources dont l'utilisation en faveur de la biodiversité est difficile à évaluer

En dehors de la TDENS qui est traitée spécifiquement dans la partie 1.1, onze impôts, taxes ou redevances peuvent être considérés comme ayant un lien plus ou moins direct avec la préservation de la biodiversité (cf. présentation détaillée dans le tableau 2 ci-dessous).

Rapport

Tableau 2 : Impôts, taxes et redevances ayant un lien avec la biodiversité

Intitulé de la mesure fiscale	Base juridique	Montant moyen de la recette fiscale sur la période 2009-2011 (en M€)	Bénéficiaires
Redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur les ressources en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacles sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique	Article L. 213-10 du code de l'environnement	1 925	Agences de l'eau
Taxe sur les passagers embarqués à destination d'espace d'espaces naturels protégés	Article 285 quater du code des douanes	1	Parc naturel de Port-Cros, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, Office national des forêts, Office régional corse de l'environnement, collectivités concernées par la taxe
Droits de francisation et de navigation (DAFN)	Article 223 à 225 du code des douanes	37,3	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour les années 2007 à 2011
Redevances cynégétiques	Article L. 423-12 du code de l'environnement	71	Office national de la chasse et de la faune sauvage
Redevances biocides	Article L. 522-8 du code de l'environnement	1,6	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ex-AFSSET)
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	Article 266 sexies du code des douanes	467	Partiellement l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)
Taxe sur les cessions de terrains devenus constructibles	Article 1529 du code général des impôts	ND	Commune ou EPCI qui institue cette taxe
Taxe sur les ouvrages d'art	Article L. 321-11 du code de l'environnement	1,1	Départements instituant cette taxe (uniquement en Charente-Maritime pour l'île de Ré)
Taxes spécifique sur les quantités de minerais aurifères extraits de Guyane	Article 1599 quinquies du code général des impôts	ND	Région Guyane et Conservatoire écologiques de la Guyane
Contribution pour une pêche durable	Article 302 bis KF du code général des impôts	60	Budget général

Rapport

Intitulé de la mesure fiscale	Base juridique	Montant moyen de la recette fiscale sur la période 2009-2011 (en M€)	Bénéficiaires
Taxe sur les cessions de terrains devenus constructibles	Article 1605 nonies du code général des impôts	ND	Agence de services et de paiement (ASP) pour financer l'installation des jeunes agriculteurs

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2011 – Évaluation des voies et moyens (Tome I) et Rapport du CCGD de novembre 2010 intitulé « Conservation et utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques ».

L'analyse de ces mesures fiscales montre qu'elles ont été instituées prioritairement pour générer des ressources budgétaires, dont tout ou partie a vocation à être utilisé dans un objectif de préservation de la biodiversité.

L'impact effectif de ces ressources sur la préservation de la biodiversité apparaît toutefois très difficilement quantifiable.

C'est par exemple le cas des redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur les ressources en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacles sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique instituées par l'article L. 213-10 du code de l'environnement.

Toutes concernent de près ou de loin la préservation de la biodiversité (milieux et espèces) en instaurant une redevance concernant un usage de l'eau affectant directement ou indirectement la ressource :

- ◆ soit dans sa dimension quantitative avec une sorte de pondération en période de moindre abondance (prélèvement sur les ressources en eau, stockage d'eau en période d'étiage) ;
- ◆ soit dans sa dimension qualitative (pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses) ;
- ◆ soit dans les atteintes à la libre circulation des espèces (obstacles sur les cours d'eau) ou dans les actions de prélèvement des espèces par la pêche (protection du milieu aquatique).

Le concours effectif de chacune de ces redevances à la seule préservation de la biodiversité est difficilement identifiable, y compris pour les deux redevances ayant pour objectif principal le maintien des capacités halieutiques des cours d'eau. En effet, les comités de bassin, véritables parlements de l'eau, ont des politiques variables, adaptées à la nature de leur bassin (la gestion quantitative a davantage de sens au sud, la gestion qualitative est plus prégnante au nord).

Il en est de même pour les redevances cynégétiques basées sur le permis de chasse qui permettent de financer l'Office de la chasse et de la faune sauvage. Elles contribuent à la biodiversité par l'acquisition de connaissances sur les milieux naturels et les espèces ainsi que par le financement de la police des espèces chassables, mais l'impact réel de cette contribution est difficilement quantifiable.

1.4.2. Les dispositifs fiscaux ayant un objectif dissuasif envers les comportements ou activités dommageables à la biodiversité sont presque inexistantes

Il ressort de l'examen des impôts, taxes et redevances en vigueur montre que le levier fiscal n'est pratiquement pas mobilisé dans une optique de prévention ou de dissuasion des comportements ou activités dommageables à la biodiversité.

Comme cela vient d'être évoqué, les dispositifs en vigueur ont été institués, à titre principal, pour générer des ressources budgétaires qui sont le plus souvent affectées à des organismes qui interviennent, de manière plus ou moins significative, en faveur de la sauvegarde de la biodiversité.

Aucune de ces mesures fiscales de taxation n'a été conçue comme étant prioritairement un moyen de dissuader les personnes physiques ou morales assujetties de porter atteinte, par leur comportement ou leur activité, à la biodiversité ou de limiter leur impact sur le patrimoine naturel. A titre d'exemple, la TVA sur les intrants agricoles qui ont un effet négatif important sur la biodiversité, fixée au taux réduit, n'a même pas bénéficié du taux normal et a fortiori encore moins d'un taux majoré.

En outre, pour prendre l'exemple assez symbolique de la taxe sur les passagers embarqués à destination d'espaces naturels sensibles, il ressort clairement que son objectif est double : d'une part, avoir un effet préventif en augmentant quelque peu le tarif de la traversée pour limiter la fréquentation ; d'autre part avoir un effet curatif en générant des ressources qui permettront de réparer les dommages causés à la biodiversité du fait de la fréquentation.

Seule la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) semble avoir une vocation principalement dissuasive, mais le lien de cette taxe avec la préservation de la biodiversité reste très indirect.

2. Une réforme de la fiscalité du patrimoine naturel doit s'inscrire dans le cadre d'une doctrine d'ensemble de préservation de la biodiversité qui est indispensable mais en cours de définition

La biodiversité est un bien public dont la préservation constitue un enjeu majeur compte tenu de la place centrale qu'elle occupe dans l'équilibre environnemental global, mais également en raison des multiples services qu'elle rend aux hommes. La nécessité pour la France de se doter d'une réelle politique publique de préservation de la biodiversité et d'inscrire cette politique dans un cadre européen et international ne fait donc aucun doute.

Pourtant, les principes fondamentaux de cette politique publique restent aujourd'hui encore incertains, ce qui rend peu pertinent un exercice de refonte de la fiscalité dans ce domaine qui, en tant que levier d'action parmi d'autres, ne peut être mobilisée de manière efficiente sans un cadre doctrinal précisément défini.

Cet exercice de refonte de la fiscalité du patrimoine naturel ne peut être envisagé que dans le cadre d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires concernés (Etat, collectivités locales, organisations non gouvernementales, représentants de certaines professions particulièrement impliquées dans les questions de patrimoine naturel, etc....) et doit impérativement s'articuler avec les réflexions menées sur les autres outils disponibles pour permettre une meilleure préservation de la biodiversité, les dispositifs fiscaux ne pouvant répondre à toutes les problématiques.

En tout état de cause, la mission souhaite donc insister sur le fait qu'un tel exercice ne pouvait être raisonnablement conduit dans les délais envisagés, c'est-à-dire avec pour objectif une mise en œuvre des nouvelles mesures fiscales dans le cadre du prochain projet de loi de finances ou du prochain projet de loi de finances rectificative.

2.1. Le besoin de financement en matière de préservation de la biodiversité n'est pas encore précisément déterminé

2.1.1. Les acteurs s'accordent sur la nécessité d'augmenter les ressources en faveur de la biodiversité, mais aucun consensus n'existe sur le besoin global annuel

L'ensemble des acteurs reconnaît que la politique de préservation de la biodiversité ne peut être conduite efficacement sans une augmentation des ressources budgétaires allouées et sans une pérennisation de ces ressources pour permettre une action à moyen/long terme.

L'institution en 2010 de la Trame verte et bleue (TVB) et des Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) par la loi Grenelle II est à cet égard un exemple symptomatique. Clé de voûte de l'action engagée par le Gouvernement en matière de préservation de la biodiversité, la TVB et les SRCE vont accroître considérablement les besoins de crédits.

Dans une note communiquée aux membres de la mission (cf. annexe IV), la Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) du MEDDTL a établi une estimation du besoin de financement en matière de préservation de la biodiversité qui est présentée dans le tableau 3 ci-dessous. Cette estimation ne prend toutefois pas en compte les besoins de financement relatifs à la biodiversité dans les aires marines protégées et à la mise en œuvre de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin du 17 juin 2008.

Tableau 3 : Evaluation du besoin de financement en matière de préservation de la biodiversité

Types d'action en faveur de la biodiversité	Besoin de financement (en M€/an)
Amélioration des connaissances en matière de biodiversité :	46
cartographie nationale des habitats	6
autres inventaires (dont Cartographie Nationale des Enjeux Territorialisés de Biodiversité remarquable)	5
dispositif de suivi permanent de placettes	5
atlas de la biodiversité dans les communes	15
élaboration des méthodologies	5
fonctionnement conservatoires botaniques nationaux	6
observatoire national de la biodiversité	2
administration du système d'information sur la nature et le paysage	2
Protection des espèces et traitement des espèces envahissantes :	18
actions en faveur des espèces les plus menacées	14
traitement des espèces envahissantes	4
Création, entretien et restauration de la trame verte et bleue :	67
élaboration des schémas régionaux de cohérence écologiques	15
mise à jour des schémas régionaux de cohérence écologiques	7
animation des sites Natura 2 000 et mise à jour des documents d'objectif	45
actions lourdes d'investissement pour restaurer les sites dégradés	ND
Réserves naturelles nationales et parcs naturels régionaux :	90
réserves naturelles nationales ou parcs nationaux	90

Rapport

Types d'action en faveur de la biodiversité	Besoin de financement (en M€/an)
Amélioration des connaissances en matière de biodiversité :	46
parcs naturels régionaux	ND
Besoin de financement total	221

Source : MEDDMTL – Direction de l'eau et de la biodiversité (septembre 2011).

Le chiffrage réalisé par la Direction de l'eau et de la biodiversité permet de disposer d'une première estimation des besoins de financement, mais reste partiel car il n'évalue pas deux postes de dépenses essentiels :

- ◆ le coût des actions lourdes d'investissement pour restaurer les sites ou fonctionnalités dégradés : ce poste de dépense est très certainement l'un des plus lourds et l'un des plus complexes à évaluer dans la mesure où il varie fortement en fonction des priorités politiques arrêtées. Aucune estimation fiable ne pourra donc être réalisée avant l'établissement des schémas régionaux de cohérence écologique ;
- ◆ le coût des parcs naturels régionaux : le budget total alloué à ces parcs est de 115 M€ par an mais la part de ces dépenses allouée à la préservation de la biodiversité n'est pas précisément évaluée à ce stade.

Par ailleurs, afin de disposer d'une vision globale de l'ensemble du besoin de financement, une analyse des dépenses de personnel et de fonctionnement engagées par les services de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics intervenant en matière de biodiversité semble indispensable. Comme évoqué précédemment, les départements notamment ne disposent pas d'une comptabilité analytique permettant d'isoler précisément le coût des personnels affectés à des missions de préservation de la biodiversité.

Compte tenu de ces incertitudes, notamment liées à l'élaboration en cours des schémas de cohérence écologique, il semble peu opportun d'engager de façon opérationnelle à très court terme une réforme en profondeur de la fiscalité du patrimoine naturel.

2.1.2. La question du besoin de financement doit être mise en relation avec les réflexions menées sur la valorisation des services rendus par la biodiversité

Des travaux ont été initiés aux Etats-Unis et en Angleterre sur la valorisation des services écosystémiques et l'estimation du coût des atteintes à ces services. Des travaux analogues ont été menés en France (Rapport Chevassus-au-Louis du CAS en 2009), mais n'ont pas encore abouti à l'élaboration de chiffrages suffisamment fiables.

Ces réflexions apparaissent essentielles dans le débat sur le financement de la biodiversité car elles pourraient permettre, à plus ou moins court terme, d'objectiver le coût des atteintes à la biodiversité et par conséquent de mieux estimer les moyens financiers qui doivent être mobilisés.

Pour mémoire, il est à noter que les conventions cadre sur les changements climatiques et pour la diversité biologique, bien qu'adoptées toutes deux lors du Sommet de Rio en 1992, n'ont pas eu le même rythme de développement ni la même mise en œuvre.

Rapport

En fait, en matière de changement climatique, l'institution d'un panel de scientifiques a précédé la signature de l'instrument international puisque le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) a été institué conjointement par l'Organisation de la Météorologie Mondiale (OMM) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) dès 1988. En matière de biodiversité, la mise en place de l'équivalent du GIEC résulte d'une initiative diplomatique française beaucoup plus tardive, l'IPBES (International Science Policy Platform on Biodiversity & Ecosystem Services). L'IPBES a ainsi été institué en 2008 soit près de 20 ans après le GIEC qui a obtenu le prix Nobel de la paix en 2007 conjointement avec l'ancien vice-président américain Al Gore.

Surtout, le changement climatique a connu dès octobre 2006 avec le rapport Stern son premier rapport sur l'économie du changement climatique qui a permis de chiffrer les coûts de l'inaction. Ses principales conclusions sont qu'1 % du PIB investi maintenant chaque année suffirait à fortement atténuer les effets du changement climatique et qu'à défaut, le risque est d'une perte d'au moins 5 % du PIB chaque année et pouvant aller jusqu'à 20 %. Le coût de l'action est donc limité (1 % du PIB mondial chaque année) et bien inférieur au coût de la non action.

L'établissement d'un tel rapport au plan mondial sur l'économie de la biodiversité pourrait être une priorité diplomatique de la France dans les prochaines années et permettrait de justifier la nécessité et l'opportunité d'investir dans la préservation de la biodiversité.

2.2. Les zones géographiques qui doivent faire l'objet d'une intervention prioritaire sont insuffisamment répertoriées et connues

2.2.1. Le processus de mise en place de la trame verte et bleue et des schémas régionaux de cohérence écologique n'est pas encore achevé

Comme évoqué précédemment, la trame verte et bleue (TVB) a été instituée par l'article 121 de la loi 2010-788 du 12 juillet 2010, dite Loi Grenelle II, renvoyant aux articles L. 371-1 à L. 371-6 nouveaux du code de l'environnement.

Seuls deux décrets d'application sont parus au Journal Officiel à la fin du mois de juin 2011 : le décret n° 2011-738 du 28 juin 2011 relatif au Comité national « trames verte et bleue » (articles D. 371-1 à D. 371-6 du code de l'environnement) et le décret n° 2011-739 du 28 juin 2011 relatif aux comités régionaux « trames verte et bleue » (articles D. 371-7 à D. 371-15 du code de l'environnement).

La réunion d'installation du Comité national « trames verte et bleue » s'est tenue le 18 octobre 2011. Cette instance se prononcera notamment sur le projet de décret relatif à la trame verte et bleue et portant adoption des orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques, texte actuellement en cours de consultation auprès du comité national TVB. Ce projet devrait être soumis à l'examen du Comité permanent du Conseil national de protection de la nature puis suivre le parcours habituel d'un tel texte réglementaire (Commission Consultative d'Évaluation des Normes, Conseil d'État). Du fait de l'ensemble des consultations, la publication du décret prévue fin 2011 reste donc hypothétique.

Sur le plan local, l'instauration des comités régionaux est envisagée selon des délais et des modalités variables, parfois avec des soucis d'éviter un amalgame avec d'autres demandes ministérielles concernant la biodiversité (listes départementales pour l'évaluation des incidences Natura 2000, déclinaisons régionales de la stratégie nationale de création des aires protégées terrestres notamment).

Rapport

Le calendrier prévu pour leur installation est le dernier trimestre 2011. Mais il va de soi que si certaines études ont déjà été engagées en 2011 sur des financements État et le cas échéant région, l'élaboration des schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) nécessitera, outre des compléments d'études, l'adoption préalable des orientations nationales pour la préservation et la remise en état des continuités écologiques. Ce document fixe notamment des critères de cohérence nationales, des espaces intégrés automatiquement à la TVB ou ceux dont la contribution à la TVB doit être examinée au cas par cas, des enjeux relatifs à certaines espèces ou à certains habitats et des continuités écologiques d'importance nationale que les SRCE devront prendre en compte.

De ce fait, la finalisation des SRCE, soumise préalablement à évaluation environnementale et de nombreuses consultations, a peu de chances d'intervenir, sauf exceptions, avant le milieu du 1er semestre 2013. Pour cette raison, le plan d'action stratégique contenu dans chaque SRCE, incluant les mesures contractuelles et les mesures d'accompagnement et qui présente les outils et moyens mobilisables pour la mise en œuvre d'actions de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, des actions-clés prioritaires en faveur de la préservation et de la remise en bon état des continuités écologiques, et les efforts de connaissance à mener, ne pourra au mieux être mis en œuvre que vers la fin de l'année 2013.

2.2.2. La cartographie résultant de la TVB et des SRCE pourrait en outre être insuffisamment fine pour permettre d'identifier les actions les plus pertinentes

Au-delà du constat précédent sur l'état d'avancement des travaux, la mission souhaite mettre en avant le risque que la cartographie envisagée ne soit pas suffisamment détaillée pour permettre de déterminer le type d'action pertinent qui doit être mis en œuvre.

Il est en effet envisagé (projet d'article R. 371-26 nouveau du code de l'environnement) d'établir la cartographie des éléments de la TVB à l'échelle 1/100 000^{ème}, ce qui n'apparaît pas suffisamment précis pour disposer de tous les éléments d'information utiles. La cartographie des actions-clés inscrites dans les plans d'actions stratégiques, envisagée à une échelle plus fine, ne pourra constituer qu'un palliatif partiel.

Au terme des travaux de cartographie, il semble pourtant indispensable de disposer d'une connaissance détaillée et approfondie des territoires concernés et de leurs caractéristiques, aussi bien sur le plan scientifique (qualification de l'espace naturel comme réservoirs de biodiversité ou corridors écologiques, type d'écosystème fragile, espèces devant être protégées) que juridique (propriétaire des terrains, régime d'exploitation des terrains agricoles, etc....).

La mission souligne que l'analyse de l'existant à travers une cartographie précise et l'établissement d'un schéma d'ensemble cohérent constitue le préalable à une intervention efficace des pouvoirs publics et de leurs partenaires, sans lequel les actions mises en place, de quelque nature qu'elles soient, risquent de ne pas produire les effets escomptés.

Avec les réserves liées à la mise en place encore récente du dispositif, le manque d'attractivité de la réduction d'impôts mise en œuvre en 2009 (article 199 octovicies du code général des impôts) pourrait constituer un exemple de l'importance d'une connaissance fine des terrains à protéger avant d'engager des actions. En effet, certains interlocuteurs de la mission ont souligné le fait que l'avantage fiscal institué ne pouvait par nature pas être incitatif compte tenu du niveau de revenu et de patrimoine des contribuables possédant généralement des espaces naturels intéressants du point de vue de la biodiversité.

Le champ géographique de la politique de préservation de la biodiversité renvoie également à la dichotomie entre « biodiversité remarquable » et « biodiversité ordinaire » et à la place respective qu'il convient de donner à chacune dans les priorités d'action. La biodiversité remarquable, dans l'ensemble bien identifiée, correspond aux espèces ou milieux rares et ayant une valeur singulière. A l'inverse, la biodiversité ordinaire correspond à des espèces ou milieux ne présentant pas de caractère remarquable mais dont l'existence en elle-même et l'abondance contribuent activement au fonctionnement des écosystèmes et à la production de services écosystémiques.

2.3. La question de la place respective des différents leviers d'intervention en faveur de la biodiversité n'a pas encore été arbitrée

2.3.1. La fiscalité est un moyen d'intervention parmi d'autres en faveur de la préservation de la biodiversité

Plusieurs types d'outils peuvent être mobilisés dans le cadre d'une politique de préservation de la biodiversité :

- ◆ **Le développement des actions de communication** visant à sensibiliser le public au respect de la biodiversité et à prévenir les comportements dommageables diffus (piétinement de certaines zones, prélèvement de certaines espèces animales ou végétales, dissémination de certaines espèces exotiques envahissantes). Cette action est d'autant plus importante que le public semble plus sensible à la problématique du réchauffement climatique qu'à celle de la biodiversité, alors même que les enjeux sont tout aussi essentiels pour la préservation de la planète ainsi que pour l'homme, espèce influant fortement sur la biodiversité mais en dépendant plus largement encore ;
- ◆ **l'institution ou le renforcement des normes législatives et réglementaires** permettant de limiter l'impact de certains aménagements ou de certaines activités sur la biodiversité. Cette intervention, de nature préventive, semble particulièrement souhaitable dans le cadre de la construction de grands aménagements nouveaux (aménagements de transport linéaires, constructions en zones périurbaines de lotissements ou de zones commerciales) et davantage prise en compte dans une période très récente. Elle pose cependant question pour le stock d'aménagements réalisés, dont la mise aux normes remet en cause l'équilibre économique existant au moment de l'installation de l'aménagement. Pour les activités professionnelles ou non ayant des effets induits particulièrement néfastes à la biodiversité, cette approche peut également s'avérer efficace, sous réserve que les normes imposées restent compatibles avec l'exercice même de ces activités ;
- ◆ **l'institution, pour certains aménagements et certaines activités, d'un principe général de compensation écologique par des actions positives** financées à hauteur du montant des dommages causés à la biodiversité. Cette approche suppose de pouvoir chiffrer les atteintes à la biodiversité des aménagements et des activités concernées et de disposer d'opérateurs capables de monter des projets d'actions positives, comme le pratique par exemple la filiale de la Caisse des dépôts et consignations CDC biodiversité. Ce principe de compensation existe partiellement pour certains grands aménagements linéaires (réseau ferré de forte capacité et notamment lignes à grande vitesse, autoroutes, lignes électriques aériennes haute tension et très haute tension) ;

Rapport

- ◆ **l'intervention sous forme de subventions à des projets de récréation, de restauration ou de sauvegarde de la biodiversité.** Ce type d'intervention, à la fois curative et préventive suivant les projets soutenus, présente un intérêt évident dans le cadre de la mise en place de la TVB qui nécessitera une forte implication des collectivités publiques pour maintenir une cohérence d'ensemble. Pour être efficace, il suppose toutefois de disposer de ressources budgétaires identifiées et pérennes ainsi que d'une gouvernance adaptée, ce qui renvoie directement à la question du partage de compétences entre les acteurs publics ;
- ◆ **la mise en place de dispositifs fiscaux** qui peuvent être de deux types différents :
 - **les mesures fiscales dissuasives**, c'est-à-dire ayant pour objectif de prévenir certains comportements nuisibles à la biodiversité ; le choix de telle mesure relève d'une logique de prise en compte des externalités négatives de certains aménagements ou activités pour la biodiversité et sont en ce sens relativement novatrices ;
 - **les mesures fiscales incitatives**, c'est-à-dire ayant pour objectif d'aider certaines actions menées par les entreprises ou les particuliers en faveur de la préservation de la biodiversité. Les mesures de ce type actuellement en vigueur sont détaillées au point 1.1.

Un troisième type de mesure fiscale peut être identifié mais sans être considéré comme un outil à part entière. Il s'agit des mesures fiscales de financement, c'est-à-dire des mesures ayant pour unique vocation de lever des recettes fiscales en faveur de la biodiversité, telle que la TDENS par exemple. Le produit de ces mesures permet la réalisation de projets en faveur de la biodiversité, mais le dispositif fiscal en lui-même ne constitue pas un levier d'action dans la mesure où l'assiette retenue n'est pas en lien très direct avec la biodiversité.

2.3.2. La place respective des différents leviers d'action ne fait pas l'objet d'un consensus entre les acteurs et n'a pas été arbitrée

Les leviers d'intervention évoqués ci-dessus présentent des avantages et des inconvénients variables suivant les cas de figure et notamment suivant les types de milieux ou d'espèces qu'il convient de protéger et les spécificités territoriales. Une approche trop systématique, à travers un seul type d'outil, s'avèrerait donc certainement inefficace.

A titre d'exemple, la mise en place d'une taxation ayant pour objectif de dissuader les personnes physiques ou morales assujetties d'utiliser certains produits ayant des effets néfastes sur la biodiversité ne peut être mise en œuvre de manière pertinente que si les personnes en question disposent d'une solution alternative. Au cas contraire, une telle taxation ne produirait aucun effet préventif et aurait pour seule conséquence de pénaliser les personnes assujetties sans modifier leur comportement.

De la même manière, et comme évoqué précédemment, il n'apparaît pas évident que les dépenses fiscales soient le meilleur outil pour inciter les particuliers à effectuer des travaux d'entretien, d'amélioration ou de restauration sur des espaces naturels remarquables leur appartenant. Si une approche de ce type fonctionne pour le patrimoine architectural, elle n'est pas nécessairement transposable au patrimoine naturel dont les caractéristiques sont très différentes notamment en termes de retour sur investissement.

La mission considère donc qu'une réflexion doit être conduite sur l'utilisation de ces différents outils et qu'une réforme d'envergure de la fiscalité de la biodiversité ne peut être engagée sans ce préalable.

2.4. La répartition des compétences entre les acteurs publics intervenant en matière de sauvegarde de la biodiversité reste à clarifier

2.4.1. Les incertitudes persistantes sur le rôle et les modalités d'intervention de l'Etat

Si l'ensemble des acteurs s'accordent sur la nécessité d'une forte présence de l'Etat, notamment en raison des enjeux de coordination et de cohérence des actions menées, le périmètre et les modalités de cette intervention ne sont pas clairement définis.

La question se pose en particulier de savoir comment l'Etat doit intervenir à travers ses services déconcentrés (Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement notamment) pour conserver un rôle opérationnel en matière de protection et de mise en valeur du patrimoine naturel.

L'autre questionnement a trait à la mise en place d'une agence nationale de la biodiversité. Cette option a été largement analysée dans le cadre du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable rédigé en juillet 2010 établi par Michel Badré et Jean-Philippe Duranthon.

Ce rapport établit le double constat suivant : après avoir été « *cantonnées à des espaces remarquables de surface restreinte et protégés par voie réglementaire [...], les politiques de préservation de la biodiversité couvrent maintenant de vastes territoires, relevant de multiples centres de décision et impliquant de nombreuses parties prenantes intéressées à leur utilisation* » ; toutefois, « *l'organisation institutionnelle mise en place par l'Etat n'a pas suivi cette évolution* », la politique de préservation de la biodiversité restant « *éclatée entre de très nombreux organismes qui demeurent en effet spécialisés et consacrés aux seuls espaces remarquables [...]. Aucun dispositif n'a été mis en place pour coordonner l'action de ces organismes avec celles des autres acteurs : collectivités territoriales, associations, responsables économiques* ».

Sur la base de ce constat, le rapport propose deux actions qui ont vocation à être menées dans le même temps en raison de leur complémentarité :

- ◆ d'une part, de remplacer les multiples instances de concertation existantes par un comité national et des comités régionaux de la biodiversité constitués selon le modèle du « Grenelle à cinq » (Etat, collectivités locales, ONG, entreprises et syndicats) et ayant pour mission de préparer par leurs avis les décisions impliquant des responsabilités conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de préservation de la biodiversité ;
- ◆ d'autre part, de constituer un établissement unique en charge d'assurer une fonction de pilotage de l'ensemble des opérateurs de l'Etat impliqués dans la mise en œuvre des politiques de préservation de la biodiversité.

La mission considère que ces recommandations, qui n'ont pas été encore mises en œuvre par les pouvoirs publics, sauf de façon embryonnaire du fait de la publication des deux décrets comité national et comités régionaux de la TVB, dont très peu ont été à ce jour institués, sont de nature à permettre une meilleure coordination des acteurs engagés en matière de préservation de la biodiversité et par conséquent une plus grande efficacité des actions menées.

La création d'une agence nationale de la biodiversité assurant un pilotage des différents organismes existants avec le soutien d'un comité d'experts scientifiques semblerait notamment particulièrement utile pour permettre une rationalisation des actions menées et une meilleure allocation des moyens financiers consacrés à la sauvegarde de la biodiversité.

2.4.2. L'enchevêtrement des compétences au niveau local et les incertitudes sur le niveau de collectivité pertinent

L'examen des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la préservation des espaces et des espèces naturels fait apparaître une situation complexe et peu propice à la conduite d'une action efficace à l'échelon décentralisé.

Encadré 2 : Les compétences des collectivités territoriales en matière de préservation de la biodiversité

Les compétences des communes :

Elles ne disposent pas d'une compétence explicite « biodiversité » qu'elles pourraient exercer de façon générale. Certaines d'entre elles sont toutefois très actives en matière de connaissance et de gestion des espaces naturels, d'une part parce que certains élus sont très volontaristes, d'autre part parce que leur territoire peut être d'intérêt remarquable. Certaines de ces collectivités sont d'ailleurs gestionnaires de réserves naturelles nationales et disposent à ce titre de crédits d'État, voire d'autres collectivités.

Les compétences des départements :

Les départements ont, pour certains depuis plus d'un demi-siècle, une compétence reconnue en matière de gestion d'espaces naturels dont la vocation première est l'ouverture au public.

Après quelques mesures destinées à lutter contre l'extension des campings sur le littoral de la région Provence Alpes Côte d'Azur décidées deux ans auparavant, l'État instaure en 1961 la taxe départementale sur les espaces verts prélevée dans les départements côtiers au profit des conseils généraux.

A la suite des lois de décentralisation, l'État a décidé en 1985 de rendre les départements responsables de leurs actions de préservation en instaurant la politique des Espaces Naturels Sensibles (ENS). Celle-ci concerne tous les départements de France et est encadrée par la loi du 18 juin 1985 (art. L. 142-1 et suivants du code de l'urbanisme). Il est ainsi mentionné qu'afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non. Pour mettre en œuvre cette politique, le département peut instituer la TDENS.

Plusieurs textes ont conforté cette compétence. C'est notamment le cas des articles 30 et 31 de la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (articles L. 310-1 et L. 310-2 du code de l'environnement). Ces articles indiquent que le projet de rapport d'orientation élaboré par l'État, qui énonce les mesures prévues dans le cadre de ses compétences pour assurer la protection et la gestion des sites, paysages et milieux naturels, est soumis pour avis au conseil général.

Par ailleurs, la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui a créé un chapitre « Protection des espaces agricoles et naturels périurbains » dans le code de l'urbanisme a confié cette responsabilité aux départements, par analogie avec celle relative aux ENS, confortant ainsi cette dernière. Cette politique d'ENS n'a pas été transférée aux régions ni même partagée en dépit des compétences progressivement acquises par ces dernières.

Enfin, le conseil général peut être de façon très occasionnelle opérateur/animateur de sites Natura 2000 d'une taille importante (cas de certaines vallées).

Les compétences de la région :

Les régions, établissements publics disposant d'un budget plus que de compétences depuis la loi du 5 juillet 1972, ne sont devenues collectivités territoriales de plein exercice que le 2 mars 1982. Elles ont bénéficié depuis d'un transfert progressif et important de compétences, dont celle de l'aménagement du territoire régional (loi du 7 janvier 1983). La dimension qualitative de ce dernier s'exprime bien entendu par la richesse du patrimoine culturel comme du patrimoine naturel, mais cette référence n'est que générale et implicite.

Rapport

En revanche, les régions se sont vu explicitement confier des responsabilités particulières en matière de biodiversité beaucoup plus récemment, sans création ou transfert par l'État de moyens financiers spécifiquement dédiés à cette fin, comme par exemple ceux dont disposent toujours les départements avec la TDENS.

Les régions sont ainsi compétentes en matière de création et de gestion des réserves naturelles régionales (article 109 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité devenu l'article L. 332-11 du code de l'environnement) qui ont remplacé les réserves naturelles volontaires qui relevaient précédemment de l'État.

Les régions ont également, en application des articles L. 333-1 et suivants du code de l'environnement, un rôle exclusif en matière de création de parcs naturels régionaux (définition du périmètre d'étude, élaboration de la charte, prescription de la révision de la charte à l'occasion du renouvellement du classement, etc.).

Elles ont très souvent mis en place, conjointement avec l'État, des observatoires régionaux de la biodiversité : le président du conseil régional donne son avis au préfet de région sur la composition du conseil scientifique régional du patrimoine naturel et peut saisir directement cette instance, assiste de droit à ses réunions et reçoit ses avis (articles L. 411-5 III, R. 411-25 et R. 411-28 du code de l'environnement). Elles se sont par ailleurs lancées dans l'élaboration puis la mise en œuvre d'une stratégie régionale de la biodiversité visant à décliner la première stratégie nationale.

La région est enfin responsable, conjointement avec l'État, de l'élaboration, de la mise à jour et du suivi du Schéma Régional de Cohérence Ecologique dans le cadre de la trame verte et bleue (article 121 de la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement devenu l'article L. 371-3 du code de l'environnement).

Très récemment, le décret d'application de la loi Grenelle II n° 2011-1251 du 7 octobre 2011 relatif aux conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN) a encore renforcé la compétence régionale en matière de biodiversité. Aux termes de l'art. L. 414-11 du code de l'environnement, les CREN « *contribuent à la préservation d'espaces naturels et semi-naturels notamment par des actions de connaissance, de maîtrise foncière et d'usage, de gestion et de valorisation du patrimoine naturel sur le territoire régional* ». Le décret prévoit que l'agrément d'un CREN est prononcé pour 10 ans par décision conjointe du préfet de région et du président du Conseil régional, ces deux autorités en approuvant le plan d'action.

Dans un tel contexte, se prononcer sur des mesures fiscales en faveur du patrimoine naturel paraît prématuré. La question du financement ne saurait conduire à préempter des choix sur l'organisation institutionnelle dont le seul déterminant doit être l'efficacité de l'action menée en faveur de la biodiversité.

En outre, la fiscalité ne peut être considérée que comme un outil parmi d'autres pouvant être mobilisé pour permettre une meilleure préservation de la biodiversité. Mettre en place un ensemble de mesures fiscales ne peut se faire sans avoir préalablement mené une concertation avec l'ensemble des acteurs et sans avoir stabilisé le cadre institutionnel.

3. Trois principes généraux semblent devoir guider une réforme de la fiscalité du patrimoine naturel pour permettre une meilleure préservation de la biodiversité

Comme indiqué précédemment, la mission considère qu'une réforme en profondeur de la fiscalité du patrimoine naturel ne peut être menée efficacement sans que soit préalablement définie une doctrine d'ensemble d'intervention en faveur de la biodiversité.

Sans préempter les choix qui devront être faits, la mission estime toutefois, au vu des entretiens qu'elle a conduits, qu'une réforme de la fiscalité en faveur de la biodiversité doit reposer *a minima* sur trois principes généraux.

3.1. La concentration des recettes fiscales dédiées sur l'échelon territorial pertinent et leur juste adéquation au besoin en matière de biodiversité

3.1.1. La région apparaît comme l'échelon territorial adéquat pour conduire une politique cohérente de préservation de la biodiversité

L'intervention sous forme de financements publics à des projets de récréation, de restauration ou de sauvegarde de certains milieux naturels identifiés est indiscutablement un levier efficace en matière de préservation de la biodiversité, notamment au regard du développement de la TVB.

Si le choix est fait de maintenir une compétence forte des collectivités locales dans ce domaine, la mission considère que les recettes fiscales destinées à financer les projets en faveur de la biodiversité doivent être concentrées sur une seule catégorie de collectivités locales afin d'éviter un émiettement qui pourrait réduire l'efficacité du soutien financier.

Ce principe apparaît pleinement cohérent avec les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales qui a renforcé la notion de bloc de compétence pour chacune des collectivités locales. Si la compétence en matière de préservation de la biodiversité n'a pas été évoquée par la loi du 16 décembre 2010, elle ne saurait pour autant faire exception à cette logique.

La question sous-jacente est bien entendu celle de la collectivité territoriale (commune, département ou région) qui doit être retenue comme étant l'échelon territorial pertinent en matière de préservation de la biodiversité.

La mission considère qu'il ne lui appartient pas de trancher de manière définitive cette question qui relève d'une problématique plus générale de répartition efficace des compétences entre les différentes collectivités locales et ne saurait être résolue sans une large concertation préalable des différents acteurs.

Elle observe toutefois que trois éléments plaident fortement pour que la région devienne l'acteur de référence en matière de préservation de la biodiversité :

- ◆ le territoire régional constitue une échelle plus cohérente que le territoire départemental ou communal pour mener des politiques en faveur de la biodiversité, dont une des composantes essentielles réside dans la constitution de trames écologiques (TVB) permettant la circulation des espèces ;
- ◆ la région dispose de la compétence de droit commun en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, deux politiques ayant des interactions fortes avec les enjeux de préservation du patrimoine naturel ;
- ◆ la région constitue un échelon efficace pour développer des coopérations internationales avec les pays limitrophes, ce qui sera d'autant plus indispensable que la politique de sauvegarde du patrimoine naturel tend logiquement à s'inscrire dans un cadre communautaire (Directive-cadre sur l'eau qui intègre la notion de « continuités écologiques »).

Les contrats de plan puis de projets Etat-régions mentionnaient déjà un certain nombre d'actions environnementales ciblées sur la préservation de la biodiversité.

Les réflexions menées dans le cadre du Grenelle de l'environnement et les textes législatifs et réglementaires d'application ont confirmé cette analyse, ainsi que les actions conjointes antérieures, en conduisant à un renforcement notable des compétences régionales : responsabilité, conjointe avec l'Etat, sur l'élaboration, la mise à jour et le suivi des SRCE ; décision conjointe préfet de région et président du conseil régional pour l'agrément des CREN et l'approbation de leur plan d'action (cf. encadré 2 ci-dessus).

Rapport

Il convient enfin de souligner que les régions, par l'intermédiaire de leur association l'ARF, ont manifesté leur volonté de jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre de la politique en matière de préservation de la biodiversité. L'ARF a ainsi adressé récemment un courrier à la Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement lui indiquant qu'elle tenait à rappeler « *qu'une nouvelle stratégie nationale de la biodiversité n'a de chance de produire les effets escomptés qu'à partir du moment où elle s'appuiera sur une gouvernance fortement territorialisée au sein de laquelle les régions entendent prendre toute leur part ainsi que sur de nouveaux moyens, sans lesquels il serait illusoire de croire que les objectifs seront atteints* ».

3.1.2. La nécessité de mettre en cohérence le niveau des recettes fiscales prélevées et les besoins de financement en matière de biodiversité

La mission souhaite insister sur l'importance d'une juste adéquation des recettes fiscales prélevées par les collectivités aux besoins locaux en matière de biodiversité. Il conviendrait notamment d'analyser plus finement le solde net cumulé de TDENS levée par les départements estimé à ce stade à 370 M€ sur la période 2000/2009.

Ainsi, si la région devait être désignée comme la collectivité locale de référence et concentrer, comme le préconise la mission l'ensemble des ressources fiscales locales, il semble indispensable de mettre en place un mécanisme permettant de déterminer, de manière fiable, les besoins annuels de financements.

Dans cette optique, la mission considère qu'il serait de bonne méthode d'établir un lien direct entre le taux de la taxe qui pourrait alimenter les budgets des régions et les SRCE, dont la vocation est de décliner la TVB et d'établir un diagnostic régional actualisé des besoins financiers pour la politique de sauvegarde du patrimoine naturel régional.

A titre d'exemple, il pourrait être envisagé d'imposer que l'Etat et les régions s'accordent, dans le cadre du SRCE, sur le besoin de financement annuel et que le taux de la taxe régionale soit fixé directement en fonction de ce besoin, dans la limite d'un taux maximum comme c'est le cas pour la TDENS et la future TA.

Cela pourrait le cas échéant s'appliquer avec la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) régionale. Les régions bénéficient du transfert d'une fraction de tarif de la TIPP depuis le 1^{er} janvier 2005 pour financer le coût de transferts récents de compétence. Afin de disposer d'une réelle autonomie financière, elles ont la possibilité, depuis le 1^{er} janvier 2007, de moduler une fraction de tarif de TIPP dans la limite d'un certain pourcentage par rapport à un taux national de référence.

L'article 94 de la loi de finances pour 2010 (article 265 A bis du Code des douanes) autorise les régions depuis le 1^{er} janvier 2011 à une nouvelle majoration (plafonnée) de la TIPP. Les recettes issues de cette majoration complémentaire sont affectées exclusivement au financement d'infrastructures de transport durable (ferroviaire ou fluvial) mentionnées aux articles 11 et 12 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Le législateur pourrait, soit à coûts fiscaux constants, élargir le champ de l'affectation à la biodiversité sur la base des articles 23 à 26 de la loi du 3 août 2009, soit proposer une autre extension de la modulation procurant de nouvelles recettes à cette fin, cette dernière formule ayant une incidence mécanique sur l'indice des prix, alors même que le niveau de la TIPP est un sujet sensible.

La concertation qui devra nécessairement être menée sur ces possibles évolutions de la fiscalité locale pourrait en outre permettre de débattre de la question de la péréquation entre les collectivités territoriales. L'opportunité de mettre en place un mécanisme de compensation pourrait en effet être examinée, afin d'éviter que les régions présentant les plus lourdes problématiques en termes de biodiversité ne soient pénalisées.

Encadré 3 : L'avenir de la TDENS – Part départementale de la TA

La question de l'octroi aux régions d'une ressource dédiée à la biodiversité a conduit la mission à examiner la possibilité d'un transfert de tout ou partie de la part départementale de la TA (ex-TDENS).

Compte tenu de l'adoption très récente de la réforme de la TDENS dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010 et de la longue concertation menée en amont, la mission considère qu'il n'est pas opportun d'envisager une telle évolution à très court terme.

Cependant, si le choix devait être fait d'instituer la région comme acteur de référence en matière de biodiversité et de recentrer l'ensemble des ressources fiscales à ce niveau, cette question devra être examinée en concertation avec l'ensemble des acteurs intéressés.

En tout état de cause, la mission considère que le produit de la part départementale de TA ne pourrait être transféré des départements vers les régions que de manière progressive afin de permettre aux conseils régionaux de s'adapter à cette nouvelle situation.

3.2. Le traitement de la problématique des grands aménagements par le renforcement des normes et le recours à la compensation écologique positive, plutôt que par la fiscalité

3.2.1. La fiscalité n'apparaît pas comme le levier le plus pertinent pour traiter la problématique des grands aménagements

Traiter la problématique des conséquences des grands aménagements sur la biodiversité suppose de prendre en compte trois types d'impacts :

- ◆ les impacts liés à la construction même de l'ouvrage : ce sont principalement les dommages provisoires ou définitifs causés par les travaux ainsi (destruction de certains espaces, dégâts générés par l'accès d'engins de chantiers, etc....) ; ils sont en principe totalement pris en compte par les mesures réglementaires ;
- ◆ les impacts liés à l'existence même de l'ouvrage : ce sont principalement les dommages induits par l'artificialisation des sols ainsi que par la rupture de la continuité territoriale ; ils ne sont que très partiellement pris en compte par les mesures réglementaires, sauf pour les projets très récemment adoptés ; ces impacts sont alors en principe identifiés dès la conception des projets et font l'objet de mesures compensatoires définies dans le cadre de la mesure d'autorisation ou d'adoption.
- ◆ les impacts liés aux activités qui sont réalisées grâce à l'ouvrage : ces impacts sont beaucoup plus variés et dépendent étroitement du type d'activité réalisée et de ses conséquences sur la biodiversité. A titre d'exemple, peut être citée la circulation automobile sur les autoroutes qui peut entraîner, par effet de pollution et de nuisances phoniques, des dommages sur la biodiversité, pratiquement pas pris en compte par la réglementation. Le souci d'internaliser les effets externes en matière de biodiversité doit être mis en balance avec le niveau déjà élevé des taxes et redevances qui pèsent sur l'utilisation de véhicules motorisés (VL, PL) : TIPP, péages autoroutiers, future éco-taxe poids lourds, la même remarque valant également concernant les redevances acquittées auprès de RFF par les entreprises ferroviaires, et répercutées sur leurs clients (voyageurs et chargeurs).

Au vu de cette complexité et à la lumière des entretiens réalisés, la mission considère que l'outil fiscal ne constitue pas le levier le plus adapté pour traiter la situation des grands aménagements.

Rapport

Instituer une taxe sur ces ouvrages présenterait en effet les difficultés suivantes :

- ◆ pour les maîtres d'ouvrages qui, à l'occasion de projets nouveaux ou d'extension de constructions existantes, en application de normes issues du droit communautaire (directives Projets et Plans et programmes, directives Natura 2000 et directive cadre sur l'eau) et de la réglementation nationale (Code de l'environnement et notamment partie issue de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature consacrée aux études d'impact), mettent d'ores et déjà en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes écologiques, cette taxe constituerait une double pénalisation ;
- ◆ le principe même d'une taxe en la matière pourrait en outre déresponsabiliser les maîtres d'ouvrage qui intégreront cette charge en amont à leur coût de construction et ne se sentiront plus concernés par la préservation récurrente de la biodiversité, alors même que celle-ci nécessite une prise de conscience collective et l'implication pérenne de tous les acteurs. Cette taxe n'incitera donc pas ces derniers à un comportement vertueux, alors que certains envisagent de mettre en place des actions volontaires ;
- ◆ si cette taxe est établie de manière forfaitaire (par exemple en prenant comme référence pour l'assiette la surface de sol ayant été artificialisée), celle-ci ne permettra pas de créer une corrélation directe entre le montant des dommages causés à la biodiversité et la réparation ; elle pose également la question de la pertinence de l'assiette et de la faisabilité de sa définition pour retenir dans chaque cas un seuil pertinent pour la taille adéquate de l'aménagement.

3.2.2. L'importance de stabiliser une définition plus large des grands aménagements et de privilégier le renforcement des normes et le principe de compensation

Les grands aménagements linéaires de transport de passagers ou de marchandises (réseau ferré, voies navigables, réseaux routiers et autoroutiers, lignes électriques aériennes) sont souvent identifiés comme une des causes majeures d'atteinte à la biodiversité. Sans ignorer l'impact réel de tels aménagements sur les espaces naturels sensibles, il convient cependant de remarquer que leur stigmatisation semble liée à l'importante visibilité de leur fuseau, notamment en termes d'effet de rupture de la continuité territoriale amplifiant le caractère artificialisé de leur emprise.

D'autres grands aménagements ont souvent des conséquences dommageables à la biodiversité et ne doivent pas par conséquent être exclus d'une réflexion sur l'évolution de la fiscalité du patrimoine naturel. C'est le cas en particulier des infrastructures de transport non linéaires (ports et aéroports) et des aménagements réalisés en zone périurbaine tels que zones d'activité commerciales, les zones industrielles, les zones pavillonnaires, qui sont un facteur majeur d'artificialisation des sols et donc de destruction de la biodiversité.

La mission recommande par conséquent que des travaux soient menés en concertation avec les différents acteurs pour conduire à une définition précise des grands aménagements ayant entre autres des impacts négatifs sur la biodiversité, définition qui doit pouvoir être la plus exhaustive possible afin de ne pas limiter la réflexion aux seuls aménagements linéaires de transport.

Rapport

En outre, tout en prenant acte du fait que certains maîtres d'ouvrages entreprennent d'ores et déjà des actions favorables à la biodiversité, la mission recommande que la problématique des grands aménagements soit prioritairement traitée à travers deux options complémentaires :

- ◆ **d'une part, à titre préventif, le renforcement des normes applicables en matière de respect de la biodiversité** aussi bien en ce qui concerne la construction que l'exploitation de ces grands aménagements.
 - Cette approche est d'ores et déjà mise en œuvre notamment pour la construction des grands ouvrages linéaires : il convient d'examiner son extension à d'autres types d'ouvrages dans un cadre réglementaire lorsque ce n'est pas déjà prévu : par exemple, une norme pourrait être envisagée sur l'emprise au sol (bâtiments et parking) des zones commerciales situées en zone périurbaine et qui participent largement à l'artificialisation des sols.
 - Bien entendu, le renforcement de la réglementation sur l'exploitation pose la question de la mise aux normes des ouvrages existants, qui ne pourra être effectuée que de manière progressive.
- ◆ **d'autre part, à titre curatif, l'introduction d'un principe général de compensation écologique par des mesures positives :**
 - Cette approche consisterait à chiffrer les atteintes à la biodiversité et à imposer aux maîtres d'ouvrage ou aux exploitants une compensation en actions positives en faveur des espèces et des milieux impactés.
 - Elle présente l'intérêt majeur d'établir une corrélation directe entre le dommage causé et sa réparation. Le maître d'ouvrage ou l'exploitant sont ainsi incités spontanément à maîtriser leur impact négatif sur la biodiversité afin de limiter le coût des actions positives qu'ils devront mener en compensation. Cette solution suppose toutefois qu'un chiffrage précis du dommage à la biodiversité puisse être établi et soit opposable aux maîtres d'ouvrage et aux exploitants.

Encadré 4 : L'extension à la biodiversité du « 1 % paysage et développement »

La circulaire du 31 mars 2005 fixe le cadre de la politique du « 1 % paysage et développement » sur le réseau routier national. L'objectif de cette politique est « en partant d'une analyse des territoires et des milieux traversés, de mettre en évidence leurs principaux enjeux, pour maîtriser les effets induits par l'infrastructure tout en promouvant les valeurs naturelles, culturelles, fonctionnelles, esthétiques et émotionnelles des paysages et leur évolution qualitative. Grâce à la découverte et à la valorisation des paysages, il s'agit ainsi de favoriser le développement cohérent et durable de ces territoires [...] ».

Sur le réseau routier national non concédé, la contribution financière est versée par l'Etat (éventuellement la région en cas de cofinancement) dans la limite d'un plafond de 1 % du montant fixé dans la partie « coût d'objectif de l'opération » de la décision ministérielle initiale approuvant l'opération.

Sur le réseau national concédé, pour chaque axe, la contribution financière globale consacrée par la société concessionnaire à la politique du « 1 % paysage et développement » est arrêtée par l'Etat et la société concessionnaire dans le cadre du contrat de concession. La somme de la contribution de l'Etat et de la société concessionnaire ne saurait dépasser 1 % de l'estimation figurant à l'avant-projet sommaire approuvé par décision ministérielle.

Certains acteurs préconisent l'extension du bénéfice du « 1 % paysage et développement » aux projets en faveur de la biodiversité, ce qui ne présente pas de difficulté technique puisque cela suppose simplement une modification de la circulaire du 31 mars 2005.

Rapport

Toutefois, l'intérêt d'une telle solution n'est pas avéré pour deux raisons essentielles :

- ◆ elle ne concerne que le flux d'infrastructures routières (conçus ou non) nouvelles qui ne représentent qu'une faible part de la problématique des grands aménagements ;
- ◆ en ce qui concerne le réseau national concédé, il existe d'ores et déjà des dispositions communautaires et nationales imposant aux maîtres d'ouvrages, à l'occasion de projets nouveaux ou d'extension de constructions existantes, de mettre en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation des atteintes écologiques (Code de l'environnement notamment pour sa partie issue de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et directives Natura 2000, directives Projets et Plans et programmes et directive cadre sur l'eau).

3.3. Le développement d'une fiscalité dissuasive permettant de prévenir les comportements défavorables à la biodiversité

En matière de fiscalité, l'assimilation du patrimoine naturel au patrimoine architectural n'a pas produit les effets escomptés. Comme évoqué au point 1.3 les mesures fiscales de nature incitative existantes depuis 2005 sont très faiblement mobilisées et ne peuvent donc être considérées comme efficaces pour la préservation de la biodiversité.

La mission recommande en revanche de développer une fiscalité dissuasive qui comporte deux dimensions distinctes :

- ◆ d'une part, la suppression des avantages fiscaux ayant des effets induits néfastes sur la biodiversité ; sur ce point, le rapport du CAS (cf. présentation détaillée à l'encadré 1 et à l'annexe IV) identifie des pistes intéressantes parmi lesquelles la suppression du taux réduit de TVA pour les intrants agricoles (engrais et pesticides). Cette proposition est cohérente avec l'article 54 de la loi Grenelle I qui précise que la France soutiendra l'instauration d'un taux réduit de TVA sur les produits à faible impact sur la biodiversité ;
- ◆ d'autre part, excepté dans le domaine des grands aménagements qui doivent faire l'objet d'un traitement spécifique, l'institution de taxes ciblées sur certaines activités ayant des effets dommageables sur la biodiversité ; ces taxes devraient être peu nombreuses mais concentrées sur les activités dont les externalités négatives sont les plus fortes et pour lesquels la mise en place de normes n'a pas permis de modifier substantiellement l'impact sur la biodiversité.

Encadré 5 : Suppression du taux réduit de TVA pour les intrants agricoles

En application du 5° de l'article 278 bis du code général des impôts, les engrais et amendements calcaires, les produits antiparasitaires ainsi que le soufre, le sulfate de cuivre et les produits cupriques comprenant au minimum 10 % de cuivre bénéficient du taux réduit de 5,5 %.

Cette mesure réduit le coût de la consommation finale de ces produits (par rapport au taux normal) et favorise donc leur consommation, qui est pourtant à l'origine de dommages environnementaux. Elle n'est donc pas fondée sur le plan environnemental et va à l'encontre des objectifs du Grenelle de l'environnement qui visent à limiter l'emploi d'engrais et de pesticides. Elle entre également en contradiction avec le principe pollueur-payeur.

Il pourrait donc être proposé d'exclure les produits et engrais à usage agricole du champ d'application du taux réduit de TVA. En parallèle, pour les agriculteurs ayant choisi le régime du remboursement forfaitaire de TVA, il est proposé de relever le pourcentage forfaitaire appliqué aux recettes pour le calcul du remboursement afin de ne pas leur faire subir le coût de cette augmentation de TVA.

Rapport

En tout état de cause, si de nouvelles taxes devaient être instituées, la mission insiste sur la nécessité d'affecter prioritairement leur produit au financement des projets de récréation, de restauration ou de sauvegarde de la biodiversité.

Le produit de ces taxes pourrait notamment alimenter un fonds national dédié à la préservation de la biodiversité, et permettre à l'Etat de disposer de crédits nouveaux pour intervenir, en parallèle des collectivités territoriales, sur des projets de sauvegarde d'espaces naturels sensibles dans le cadre des SRCE.

4. La mission recommande de ne prendre aucune mesure sur le très court terme (PLFR 2011), excepté si une suppression généralisée des niches fiscales devait affecter celles dédiées à la biodiversité

Pour les raisons évoquées en détail au point 2, la mission considère qu'une réforme en profondeur de la fiscalité de la biodiversité serait prématurée.

Dans le cadre très contraint de la lettre de mission qui pose le principe d'une pression fiscale constante et d'une finalisation des mesures dans le projet de loi de finances pour 2012 ou le projet de loi de finances rectificatives pour 2011, la mission n'est donc pas en mesure de faire des propositions précises.

Toutefois, si la suppression des dépenses fiscales en matière de biodiversité devait être actée à l'occasion des débats budgétaires de fin d'année, la mission souhaite insister sur deux points : la nécessité de réaffecter le montant de ces dépenses à la préservation de la biodiversité ; la possibilité de procéder à cette réaffectation en alimentant un fonds national de préservation de la biodiversité.

4.1. La nécessité de réaffecter à la biodiversité, sous forme de subventions, le montant des dépenses fiscales qui pourraient être supprimées

La suppression des dépenses fiscales existantes en matière de biodiversité apparaît cohérente avec les conclusions du rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales. En effet, contrairement aux niches fiscales existant en matière de patrimoine architectural, ces niches apparaissent à ce jour peu efficaces et/ou efficientes.

Comme indiqué précédemment, la mission doute en outre que l'efficacité de ces dépenses puisse être sensiblement améliorée et ne considère pas que la fiscalité incitative soit actuellement un outil pertinent en matière de préservation de la biodiversité.

Si le projet de loi de finances pour 2012 ou le projet de loi de finances rectificatives pour 2011 devait intégrer une mesure générale de suppression des niches fiscales inefficaces, la mission propose donc de saisir cette occasion pour réaffecter le montant des dépenses fiscales dédiées à la biodiversité sous forme de subventions à des projets de sauvegarde du patrimoine naturel.

La suppression de ces dépenses fiscales augmenterait la pression fiscale mais seulement à la marge puisque le nombre de bénéficiaires est relativement limité et le coût annuel est très faible (4 à 5 M€ en moyenne sur la période 2009-2011).

Une telle solution présenterait l'intérêt de ne pas réduire l'effort budgétaire en faveur de la préservation de la biodiversité.

4.2. La création d'un fonds national de préservation de la biodiversité alimenté par les gains obtenus sur la suppression des dépenses fiscales

La création d'un fonds dédié à la préservation de la biodiversité présenterait un caractère fortement symbolique. Elle permettrait de réaffirmer l'importance d'engager des actions de sauvegarde des espaces naturels essentiels ou vulnérables et par conséquent de mobiliser des ressources clairement identifiées.

Cette mesure présenterait l'intérêt de ne pas préempter les choix qui devraient être fait quant à la doctrine d'intervention, les ressources du fonds pouvant être utilisées soit par les services déconcentrés de l'Etat, soit mises à la disposition d'une agence si elle devait être créée, soit être redistribuées aux collectivités territoriales.

Il convient à ce titre de rappeler qu'un fonds intitulé « Fonds de gestion de milieux naturels » existe en théorie depuis 1995 et a été conforté en 1999 pour concourir à la protection, la réhabilitation et la gestion des milieux naturels (article L. 310-3 du code de l'environnement). Il n'est pas opérationnel à ce jour, faute de texte de mise en œuvre. Même s'il est encore fait allusion au schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux dans cet article, la publication de textes réglementaires sur la gestion de ce fonds et ses modalités d'actions pourraient être réalisée avant l'élaboration des plans d'actions stratégiques prévus dans le cadre de la TVB.

CONCLUSION

En l'absence d'une définition suffisamment précise de la politique en faveur de la biodiversité et de l'organisation institutionnelle permettant de la porter, la mission considère qu'une réforme en profondeur des outils fiscaux serait prématurée et risquerait de ne pas produire les effets escomptés en matière de préservation du patrimoine naturel.

La mission souhaite toutefois insister en conclusion sur cinq pistes d'action qui lui semblent devoir être menées prioritairement et constituer le fondement d'une prochaine réforme de la fiscalité de la biodiversité :

- ◆ établir un chiffrage relativement fiable des besoins en matière de préservation de la biodiversité sur le territoire national et disposer d'analyses permettant, comme l'a fait le rapport Stern pour le changement climatique, d'objectiver le coût économique de l'inaction ; la France pourrait lancer une initiative diplomatique à ce sujet, comme elle l'a fait avec la plate forme intergouvernementale science-politique sur la biodiversité et les services éco-systémiques, l'IPBES¹ ;
- ◆ concentrer les ressources fiscales locales sur l'échelon territorial le plus pertinent, la région apparaissant à la mission comme la collectivité la plus à même de mener une politique cohérente avec le développement de la TVB ainsi qu'avec l'action des services déconcentrés de l'Etat et des acteurs locaux ; ceci suppose un transfert progressif de la TDENS des départements vers les régions ; à titre liminaire, les statistiques relatives à la TDENS devront être fiabilisées et le chiffre exact du montant du solde net cumulé confirmé ;
- ◆ développer une fiscalité très dissuasive pour les activités ou comportements particulièrement néfastes à la biodiversité, tout en réallouant une partie des ressources budgétaires ainsi levées à des projets de préservation du patrimoine naturel ;
- ◆ mieux prendre en compte par la réglementation et l'instauration d'une politique de compensation des externalités négatives de certaines activités professionnelles ou privées sur le patrimoine naturel et adopter des normes plus strictes pour limiter ces impacts, notamment en ce qui concerne les grands aménagements périurbains et les grandes infrastructures de transport dont la construction conduit à une artificialisation des sols ;
- ◆ disposer au niveau national de ressources budgétaires dédiées permettant de financer ou cofinancer des projets de sauvegarde, d'entretien ou de restauration de la biodiversité, ces ressources pouvant être gérées - dans l'attente de la création d'une Agence de la biodiversité - au sein d'un fonds national pour la préservation du patrimoine naturel disposant d'une gouvernance inspirée du « Grenelle à cinq » (ONG, Syndicat, Patronat, Etat, Collectivités territoriales).

¹ Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem services

Rapport

Compte tenu de l'enjeu majeur que constitue la préservation de la biodiversité et des questions qui restent en suspens, la mission considère que les débats doivent se poursuivre à un rythme soutenu dans les mois à venir et qu'ils pourraient être utilement éclairés par une nouvelle mission conjointe de l'IGF et du CGEDD soumise à un cadre d'intervention moins contraint, tant en termes de délais que de champ d'investigation et prenant en compte l'état d'avancement des travaux sur la Trame Verte et Bleue et les Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique.

A Paris, le 26 octobre 2011

L'inspectrice générale des finances



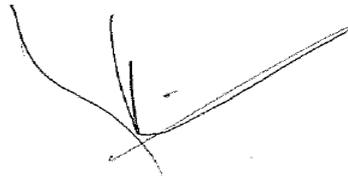
HELENE PELOSSE

L'inspecteur des finances



PIERRE PAINAULT

L'ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts



LAURENT WINTER

Le Chargé de mission



JEROME LAURENT

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

**ANNEXE 3 : RESUME DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL DU CENTRE
D'ANALYSE STRATEGIQUE SUR LES AIDES PUBLIQUES
DOMMAGEABLES A LA BIODIVERSITE**

**ANNEXE 4 : ESTIMATION DES COUTS DES ACTIONS EN MATIERE DE
PRESERVATION DE LA BIODIVERSITE**

**ANNEXE 5 : LES GRANDES INFRASTRUCTURES LINEAIRES DE TRANSPORT ET
AUTRES AMENAGEMENTS**

ANNEXE I

Lettre de mission



331/2011 >

Paris, le **20 JUIN 2011**

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

La ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

à

Monsieur le Chef de Service de l'Inspection générale des Finances

Monsieur le Président du Conseil général de l'environnement et du développement durable

Référence : D11012785

Objet : fiscalité et mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité (2010-2020)

Le Président de la République a souhaité un examen d'une réforme de la fiscalité du patrimoine naturel, à coûts constants et par réorientation des dispositions fiscales existantes. Il s'agira ainsi d'investir collectivement dans le capital écologique, en termes d'entretien mais aussi de restauration, via le soutien par l'Etat des opérations publiques ou privées, et de compléter les moyens dont disposent les collectivités.

Des dispositifs existent aujourd'hui mais leur efficacité n'est sans doute pas optimale.

Des mesures ont ainsi été mises en place depuis la loi de finances 2006. Elles visent à encourager les particuliers à entreprendre des actions durables de préservation, d'entretien et de restauration du patrimoine naturel dont ils sont propriétaires (exonération de taxe sur le foncier non bâti pour certains espaces naturels, prise en compte des dépenses d'entretien et de restauration du patrimoine naturels dans l'impôt sur le revenu). Si le dispositif a été retouché par la loi de finances rectificative 2009, force est de constater que ces dispositions sont aujourd'hui peu mobilisées, car trop peu lisibles et insuffisamment incitatives.

Par ailleurs, les collectivités territoriales sont inégalement associées à l'effort collectif : si les départements bénéficient avec la TDENS d'une recette affectée à la nature, ce n'est pas le cas des Conseils Régionaux. Or ces derniers ont des compétences importantes dans le domaine de la biodiversité (réserves naturelles régionales, parcs naturels régionaux, co-élaboration de la trame verte et bleue, déclinaison territoriale de la Stratégie nationale pour la biodiversité). La question se pose quant à l'opportunité de créer, à pression fiscale constante, de nouvelles recettes pour accompagner l'ensemble des collectivités dans ces nouvelles compétences. Parmi les pistes à explorer, celles d'un prélèvement au titre de la nouvelle taxe d'aménagement au profit des Régions, ou de la création d'un pourcentage « biodiversité » sur tous les grands aménagements pourraient être étudiés.

Nous vous demandons ainsi d'explorer l'ensemble des pistes possibles, évoquées notamment dans le cadre de l'élaboration de la stratégie nationale pour la biodiversité, et de proposer des mesures à portée symbolique forte, tout en respectant la contrainte de coûts constants fixée par le Président de la République, qui pourraient être examinées dans le cadre du PLF 2012.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'N. Kosciusko-Morizet'.

Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters that appear to read 'Christine Lagarde'.

Christine LAGARDE

ANNEXE II

Liste des personnes rencontrées par la mission

SOMMAIRE

1. MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT	1
1.1. Cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.....	1
1.2. Conseil général de l'environnement et du développement durable.....	1
1.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature	1
1.4. Commissariat général au développement durable	1
1.5. Direction générale de l'aviation civile	1
1.6. Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer.....	1
2. MINISTERE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	2
3. MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION.....	2
4. ASSOCIATION DES REGIONS DE FRANCE	2
5. ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE.....	2
6. RESEAU FERRE DE FRANCE.....	2
7. VOIES NAVIGABLES DE FRANCE.....	2
8. UNION DES PORTS DE FRANCE.....	3
9. RESEAU DE TRANSPORT D'ELECTRICITE	3
10. FONDATION DU PATRIMOINE	3
11. LIGUE ROC.....	3
12. FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT	3
13. CDC BIODIVERSITE	3
14. CENTRE D'ANALYSE STRATEGIQUE.....	3

1. Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

1.1. Cabinet de la ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Pascal Berteaud, Directeur adjoint

Alexandre Valot, Conseiller budgétaire

1.2. Conseil général de l'environnement et du développement durable

Christian Barthod, membre permanent, Commission permanente des ressources naturelles

1.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Odile Gauthier, Directrice, Direction de l'eau et de la biodiversité

Hervé Brulé, Directeur de projet à la Direction de l'eau et de la biodiversité

Patrice Lallement, Chef du bureau de la fiscalité de l'urbanisme à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

1.4. Commissariat général au développement durable

Dominique Dron, Commissaire générale

Christine Lagarenne, Sous-directrice de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Christophe Poupard, Adjoint à la Sous-directrice de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Elen Curri-Lemaître, Chef de bureau des biens publics globaux à la Sous-direction de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

Vincent Marcus, Chef du bureau de la fiscalité à la Sous-direction de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

1.5. Direction générale de l'aviation civile

Paul Schwach, Directeur des transports aériens

Pascal Luciani, Sous-directeur du développement durable

1.6. Direction générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

Yves Schenfeigel, Sous-directeur du réseau autoroutier concédé à la Direction des infrastructures de transport

Annexe II

Patrick Bourven, Sous-directeur des ports et du transport fluvial à la Direction des services de transport

2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Bruno Mauchauffée, Chef du bureau à la Direction de la législation fiscale

Oriane Duprat-Briou, Chef du bureau à la Direction de la législation fiscale

3. Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

David Philot, Sous-directeur des finances locales à la Direction générale des collectivités locales

Patrick Amoussou-Adeble, Adjoint au Sous-directeur des finances locales à la Direction générale des collectivités locales

Françoise Bost, Adjointe au Chef du bureau des finances locales

4. Association des Régions de France

Jean-Jack Queyranne, Président de la Commission développement durable, environnement

Daniel Béguin, Vice-président du conseil régional Lorraine, Vice-président délégué de l'ARF, Délégué à l'environnement, au développement durable, à l'énergie, aux ressources naturelles et risques majeurs

Guilhem Isaac-Georges, Conseiller développement durable et communication

5. Assemblée des Départements de France

Jean-Christophe Moraud, Directeur général

Guillaume Denis, Directeur-adjoint,

Philippe Herscu, Chef du service Territoires

Benjamin Eloire, Chargé d'études développement durable au service Territoires

6. Réseau Ferré de France

Patrick Persuy, Directeur général adjoint, Pôle finances et achats

Véronique Wallon, Directrice générale adjointe, Pôle stratégie et gouvernance

Samuel Brunet, Chargé du développement durable

Romain Dubois, Pôle finances achats

7. Voies Navigables de France

Marc Papinutti, Directeur général

8. Union des Ports de France

Geoffroy Caude, Délégué général

9. Réseau de Transport d'Electricité

Christelle Perrine, Directrice du développement Durable

Jean-François Lesigne, Attaché environnement auprès du Directeur général adjoint en charge de la direction transport électrique

David Landier, Chef du groupe appui au déploiement des projets à la direction du Système Electrique

Christelle Barbier, Attachée à la Direction finances

10. Fondation du patrimoine

Patrick Masure, Délégué au patrimoine naturel

11. Ligue ROC

Christophe Aubel, Directeur

Bernard Labat, Chargé de mission

12. France Nature Environnement

Alexis Prokopiiev, Chargé des questions économiques

13. CDC Biodiversité

Philippe Thiévent, Directeur

14. Centre d'Analyse Stratégique

Dominique Auverlot, Chef du département recherche, technologie, développement durable

Géraldine Ducos, Département recherche, technologie, développement durable

Guillaume Sainteny, Président du groupe de travail du CAS « les aides publiques dommageables à la biodiversité »

ANNEXE III

**Présentation détaillée
du rapport du groupe de travail
du Centre d'Analyse Stratégique
sur les aides publiques dommageables
à la biodiversité**

Éléments de contexte

Par lettre de mission du 27 juillet 2010, il a été demandé au groupe de travail, présidé par Guillaume Sainteny, de :

- ◆ dresser une liste exhaustive des subventions et autres aides d'origine non fiscale ayant un impact sur l'environnement ;
- ◆ d'analyser pour chacune de ces mesures, de façon qualitative et lorsque cela est possible de façon quantitative, les dommages éventuels causés à la biodiversité ;
- ◆ de proposer des pistes d'évolution et de réforme de ces subventions afin de réduire, voire d'annuler, l'impact dommageable sur l'environnement.

En septembre 2010, le champ de la saisine a été étendu aux dépenses fiscales et recentré sur la biodiversité.

La nécessité d'une réforme d'ici 2020 des subventions, aides et dispositifs fiscaux dommageables à la biodiversité figure dans le plan d'action adopté à Nagoya en 2010, lors de la convention des parties de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Elle figure également dans la stratégie communautaire pour la biodiversité de 2011 et dans la loi Grenelle 1 (articles 26 et 48).

La loi Grenelle 1 précise aussi que la France soutiendra l'instauration d'un taux réduit de TVA sur les produits à faible impact sur la biodiversité (article 54), confirme le doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique (article 31), prévoit que les incitations financières et les dispositifs fiscaux relatifs au logement et à l'urbanisme devront être réexaminés afin de limiter l'artificialisation de l'espace naturel (article 7) et annonce un audit qui permettra de préciser les modalités de prise en compte de la trame verte et bleue (TVB) par la fiscalité locale et les concours financiers de l'Etat (article 24).

Le rapport constate que l'érosion de la biodiversité s'accélère sous l'effet de cinq pressions :

- ◆ la destruction et la dégradation qualitative des habitats par la fragmentation, le changement d'usage des terres, l'artificialisation, la simplification et l'intensification des pratiques agricoles ;
- ◆ la surexploitation des ressources naturelles renouvelables (ressources halieutiques, eau, sols, forêts,...) ;
- ◆ les pollutions (nitrates, pesticides, thermiques, résidus de médicaments..) ;
- ◆ le changement climatique ;
- ◆ les espèces exotiques envahissantes.

Le rapport établit par ailleurs une typologie des aides publiques dommageables à la biodiversité :

- ◆ Les aides publiques qui favorisent la destruction et la dégradation des habitats ;
L'artificialisation des habitats : les surfaces sont dites artificialisées lorsqu'elles sont retirées de leur état naturel agricole ou forestier pour être bâties, revêtues ou transformées en jardins, espaces de sport ou de loisirs. C'est une tendance lourde (+21 000 km² depuis 1990).
La semi-artificialisation des habitats : elle correspond à une simplification des paysages et à une intensification des usages des habitats.
La fragmentation des habitats : elle diminue la surface d'habitat disponible et augmente l'isolement des fragments (réduction de la connexion entre les populations). Elle est la plupart du temps liée à la mise en place d'une infrastructure linéaire de transport pour les habitats terrestres ou d'un barrage pour les rivières.

Annexe III

- ◆ les aides publiques qui favorisent la surexploitation des ressources naturelles renouvelables (Les sols, les ressources halieutiques, l'eau) ;
- ◆ les aides publiques qui favorisent les pollutions (l'air, les sols, l'eau) ;
- ◆ les aides publiques qui favorisent l'introduction et la dissémination des espèces exotiques envahissantes.

Synthèse des recommandations du rapport :

A- *Transparence et reporting*

D'une manière générale, au vu de la richesse et de la fragilité de la biodiversité sur le territoire français et plus particulièrement dans les DOM-TOM, les soutiens publics devraient y être évalués et (parfois) conditionnés avec plus de rigueur.

Se doter d'un document de politique transversale relatif à la biodiversité.

B- *Evaluations*

Accorder aux impacts sur la biodiversité un même poids et un même niveau de précision et de détail qu'à ceux accordés aux gaz à effet de serre dans les études d'impact.

Mieux intégrer la biodiversité dans les évaluations socio-économiques des projets d'infrastructures :

- ◆ en prenant en compte les impacts indirects d'une nouvelle infrastructure, notamment par le biais de l'urbanisation induite ;
- ◆ en ne réduisant pas la question de l'impact sur la biodiversité aux atteintes aux espèces protégées et en l'étendant aux impacts sur le fonctionnement des écosystèmes ;
- ◆ en révisant les valeurs utilisées dans le calcul socio-économique afin d'intégrer l'application de valeurs tutélaires pour la biodiversité. Toutefois, dans la mesure où l'application de valeurs tutélaires pour la biodiversité n'est pas immédiatement à portée de main, renforcer dès à présent l'application des exigences en matière d'évitement, d'atténuation ou compensation des impacts.

C- *Commandes publiques*

Utiliser la commande publique comme un levier pour diminuer les soutiens dommageables à la biodiversité. Les considérations d'impact sur la biodiversité devraient être accrues et plus précisément explicitées, notamment en exigeant que :

- ◆ la part des critères relatifs à l'environnement et à la biodiversité représente au moins 25 % d'une notation conduisant à l'attribution d'un marché public ;
- ◆ figure systématiquement un critère relatif à la prise en compte de la biodiversité dans la composition de la notation conduisant à l'attribution de tout nouveau marché public.

D- *Rendre plus incitatives les taxes et redevances*

Engager une réflexion sur les moyens permettant à l'exécutif d'instituer plus fréquemment de vraies écotaxes incitatives dans des conditions de sécurité juridique satisfaisantes.

Annexe III

Le régime des redevances pour services rendus et les redevances domaniales instituées pour couvrir les charges d'un service ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public n'est pas adapté à la prise en compte de la biodiversité.

Faire évoluer le régime des redevances pour mieux prendre en compte les impacts sur l'environnement de la biodiversité :

- ◆ assouplir la règle du plafonnement de façon à permettre une meilleure modulation ;
- ◆ revoir les tarifs des redevances domaniales afin qu'elles soient moins disparates et qu'elles prennent en compte la biodiversité ;
- ◆ permettre la prise en compte des externalités négatives dans une redevance, même si l'administration qui fournit le service n'a pas aussi pour mission de remédier aux nuisances causées ;
- ◆ enfin, la rémunération pour services rendus pourrait être étendue aux services rendus par les écosystèmes domaniaux maintenus en bon état par l'action de l'Etat (ex : redevances perçues pour l'occupation du domaine public, plages, câbles sous-marins) et modulées en fonction du niveau des dommages.

Moduler la redevance domaniale due par les exploitants de granulats en fonction de la sensibilité écologique des fonds et milieux marins.

Instituer une taxe prolongeant la redevance d'occupation du domaine public maritime au-delà de la zone des 12 miles nautiques (limite du domaine public maritime) dans la zone économique exclusive (ZEE) ou sur le plateau continental pour les activités (notamment extractives) qui s'y exercent. Les concessionnaires de mines, les titulaires de permis d'exploitation de mines ou les explorateurs de mines de pétrole et de gaz combustible étant exonérés de redevance communale et départementale des mines au-delà de 1 mile marin de la ligne de base, **créer une redevance domaniale de 1 à 12 miles dans les eaux territoriales perçue par l'Etat.**

E- Artificialisation des sols et étalement urbain

Réserver le PTZ+ dans le neuf aux logements intra urbains et/ou à proximité des TCSP.

Supprimer la possibilité des collectivités territoriales d'exonérer de 50% de la taxe d'aménagement des maisons individuelles construites en diffus et financées par le PTZ+.

Redéfinir le zonage géographique du dispositif Scellier et autres régimes d'investissement locatif dans le neuf en excluant les zones géographiques B2 (agglomérations > 50 000 habitants moins chères qu'en zones A et B1, zones littorales ou frontalières moins chères qu'en zones A et B1, Ile de France moins cher qu'en zones A et B1) et en réservant ce dispositif à l'intra urbain et/ou à proximité de transports en commun.

Inclure des critères d'impact sur la biodiversité et de maîtrise de l'étalement urbain dans le calcul de la compensation affectée aux collectivités locales pour leurs frais liés à l'établissement ou à la révision de leurs documents d'urbanisme. Le montant de la compensation pourrait être par exemple modulé en fonction :

- ◆ du niveau de densité actuelle des zones constructibles existantes ;
- ◆ du niveau de densité futur des nouvelles zones constructibles ;
- ◆ du niveau de fragmentation futur généré par les nouvelles zones constructibles.

Rendre obligatoire la mention de la distance avec la gare ou la station de transport en commun la plus proche lors de l'ouverture de nouvelles zones urbaines (« zone U ») au PLU, dans l'évaluation environnementale du PLU et lors de la commercialisation de nouveaux lotissements.

Annexe III

Supprimer l'abattement de 50% de la valeur du m² sur laquelle est fondée le calcul de la taxe d'aménagement pour les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale quelle que soit leur localisation.

Rendre obligatoire le Versement pour Sous Densité (VSD) dans les zones logistiques, entrepôts et hangars.

Majorer la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pour les établissements situés en zone périphérique et la minorer pour les établissements situés en centre urbain.

Réduire la taxe d'aménagement appliquée aux parkings :

- ◆ réduire l'écart de taxation entre les parkings intégrés au bâti et les parkings non intégrés. Actuellement, la taxe sur les parkings intégrés est 2 à 8 fois supérieure à la taxe sur les parkings non intégrés. En termes d'artificialisation des sols, les parkings intégrés pourraient même être considérés comme moins dommageables ;
- ◆ réviser le taux de cette taxe afin de mieux internaliser les dommages sur la biodiversité.

F- Transports

Ralentir la fragmentation des habitats. La diminution des soutiens publics à la création de nouvelles infrastructures au profit de l'entretien, de la requalification et de la mise à niveau du réseau existant apparaît comme une solution de minimisation des impacts dommageables des subventions publiques aux transports.

Mieux internaliser les coûts des infrastructures routières sur la biodiversité :

- ◆ en conditionnant l'autorisation de construction à des mesures d'atténuation et de de compensation beaucoup plus strictes ou en instaurant une taxe internalisant les dommages liés à la construction de l'infrastructure ;
- ◆ en faisant payer les dommages à la biodiversité résultant de l'usage des infrastructures routières via les péages et/ou une fraction du prix du carburant vendu dans les stations services situées dans leurs emprises.

G- Eau

A court terme, **instaurer un tarif plancher de la redevance pour prélèvement brut** pour chaque usage de l'eau et réviser les tarifs plafonds pour y intégrer en plus de la récupération des coûts des services de gestion de l'eau, celle des coûts sur le milieu aquatique et sur la biodiversité.

A moyen terme, instaurer une redevance sur prélèvement net ou sur prélèvement brut corrigé par un coefficient de restitution. Assujettir en outre le drainage à la redevance prélèvement.

D'après l'article 161 de la loi Grenelle 2, les services publics de distribution d'eau doivent établir un projet de programme pluriannuel de travaux d'amélioration du réseau lorsque le taux de pertes en eau est supérieur à un taux établi par décret. A défaut d'établissement de ce projet, les distributeurs verront le taux de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau doubler. **Le Groupe de travail recommande au plus vite la publication de ce décret d'application.**

Réviser la redevance pour pollution non domestique :

- ◆ en ciblant la redevance sur les substances dangereuses prioritaires de la Directive Cadre sur l'Eau ;
- ◆ en revoyant les tarifs de sorte qu'ils prennent en compte les coûts des substances dangereuses prioritaires sur le milieu aquatique et sur la biodiversité ;

Annexe III

- ◆ en incluant l'élément chaleur tout au long de l'année ;
- ◆ en assujettissant les activités de collecte et de traitement des eaux usées.

Revoir les seuils en dessous desquels une activité est assujettie à la redevance pour pollution domestique (et non à la redevance pour pollution non domestique) de sorte que les activités contribuant significativement aux rejets de substances dangereuses prioritaires soient assujetties à la redevance pour pollution non domestique.

Assujettir l'ensemble des installations hydro-électriques à la redevance pour obstacle.

H- Agriculture

Réviser la structure de taxation des facteurs de production agricole via une baisse des charges sociales et de la fiscalité sur le foncier non bâti, partiellement compensée par une augmentation de la fiscalité sur les intrants potentiellement négatifs pour la biodiversité dès lors qu'ils sont utilisés de façon excessive ou inappropriée (engrais, produits de traitement des cultures, eau).

Soumettre les engrais et produits phytosanitaires au taux normal de TVA.

Renforcer à terme la prise en compte de la biodiversité dans les soutiens du premier pilier de la PAC (modulation du montant des DPU en fonction de critères environnementaux, en particulier de critères relatifs à la biodiversité).

Renforcer à terme les mesures agro-environnementales du second pilier ciblées sur la biodiversité (renforcement technique et meilleure prise en compte des démarches territoriales).

I- Industries

Introduire l'arsenic et le sélénium dans la TGAP pour émissions polluantes.

Expérimenter une véritable écotaxe internalisante (ou une composante de la TGAP) sur un polluant atmosphérique.

J- Collectivités territoriales

Intégrer un critère de biodiversité dans le calcul de la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF). Un critère surfacique susceptible de s'appuyer sur des données peu contestables semblerait le plus approprié.

Dans le cas d'un nouveau transfert de subventions publiques ou de recettes fiscales de l'Etat vers les collectivités territoriales dans les années qui viennent, prévoir l'inclusion d'une composante environnement dans les politiques publiques.

K- International

La France présidente du G8 et du G20 pourrait **proposer un engagement de rationalisation et d'élimination à moyen terme des subventions dommageables à la biodiversité lors du G20 de fin 2011 à Cannes** dans la ligne de l'engagement pris pour les subventions aux énergies fossiles lors du G20 de Pittsburgh en 2009.

Développer l'échange dette-nature, augmenter la part des Contrats de Désendettement et de Développement (C2D) affectés à la biodiversité.

ANNEXE IV

**Coût des principales actions en matière de
préservation de la biodiversité évalué par
la Direction de l'eau et de la biodiversité
du Ministère de l'écologie,
du développement durable, du transport
et du logement**

Coût des principales actions à développer en faveur de la biodiversité

Dans le cadre de la mission IGF-CGEDD concernant les pistes pour une fiscalité en faveur de la préservation de la biodiversité, sont détaillés ci-après quelques chiffrages des principaux coûts des actions qu'il serait nécessaire de développer.

Compte-tenu de la lettre de mission, les éléments détaillés se concentrent sur :

- les actions de connaissance qui sont nécessaires à la mise à disposition des informations pour tous les acteurs publics et privés ;
- les actions dans lesquelles les collectivités sont particulièrement impliquées, du fait notamment de la réglementation qui leur confie le pilotage ou le co-pilotage de certaines politiques.

Cette fiche ne prend pas en compte les éventuels besoins de financement relatifs à la préservation de la biodiversité marine (aires marines protégées et mise en oeuvre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin) pour laquelle d'autres sources de financement spécifiques doivent être étudiées (en particulier les redevances d'occupation du DPM : proposition d'une mission IGF-CGEDD)

I - Connaissance et suivi

Il s'agit des actions de **connaissance de la biodiversité**, en particulier la maîtrise d'ouvrage d'inventaires et de cartographies à l'échelle nationale (notamment l'élaboration d'une cartographie nationale de la végétation, la mise à jour des cartographies des espaces protégés), de la mise en place et du fonctionnement du système d'information sur la nature et les paysages, du rapportage européen sur l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, de l'animation de l'observatoire national de la biodiversité (portail d'indicateurs synthétiques).

Il s'agirait aussi de faire **l'interface dans le domaine de la biodiversité entre la recherche et les politiques publiques et de renforcer la mise à disposition d'une expertise accrue notamment auprès des entreprises et des collectivités**. Il convient notamment de renforcer la mise à disposition des outils, cartographies et connaissances (diffusion de connaissances fiables (lettres d'informations, bases de données bibliographiques consultables sur internet, réalisation de synthèses opérationnelles/grand public, guides méthodologiques). Il convient de financer aussi les études et recherches réalisées par les différents établissements publics spécialisés, qui portent principalement sur la biologie des espèces et sur le fonctionnement des écosystèmes.

Les principaux coûts sont les suivants :

- Cartographie nationale des habitats : 6 M€ par an (tout le territoire couvert tous les six ans)
- Autres inventaires, dont carnet B (inventaire des données, bancarisation et analyse des lacunes en matière de biodiversité remarquable) et ZNIEFF : 5 M€ / an
- Dispositif de suivi permanent de placettes (quelques écosystèmes de référence, à concevoir, par exemple façon RENECOFOR) : 5 M€/an
- Atlas de la biodiversité dans les Communes (ABC) : le coût par commune est estimé à 15.000 euros. On peut considérer qu'une politique ambitieuse serait de réaliser 1000 communes par an, soit un coût total de 15 M€/an
- Elaboration des méthodologies (principalement MNHN) : 5 M€/an
- Fonctionnement des Conservatoires Botaniques Nationaux, acteurs essentiels dans la collecte et la validation des informations : pour l'instant il y a 9 CBN avec 500 k€ par CBN, et 3 CBN de plus : 6 M€/an
- ONB : 1 à 2 M€ par an
- administration du Système d'Information sur la Nature et le Paysage : 1 à 2 M€ par an

Total : 45 M€ par an

Annexe IV

Par comparaison dans le domaine de l'eau, le coût du Système d'information sur l'eau s'établit à **90 M€ par an**. On trouvera en annexe un tableau des différents postes.

II – Protection des espèces et espèces envahissantes :

Pour ce qui concerne les actions en faveur des espèces les plus menacées, la politique de l'Etat vise à atteindre un niveau de 70 plans nationaux d'action (au delà, il paraît impossible de les mettre en oeuvre simultanément). Le financement actuel de ces plans, de l'ordre de 30 000 € par an, permet tout juste de financer leur animation. Pour financer suffisamment d'opérations concrètes, il faut compter environ 200 000 € par an, ce qui représente un coût total de **14 M€/an**.

Pour les espèces envahissantes, le fonctionnement futur sera analogue, mais avec moins de cibles (une vingtaine) et un coût annuel équivalent : total **4 M€/an**.

III – Création, entretien et restauration de la Trame Verte et bleue, y compris sa composante "espaces protégés" et sa composante urbaine.

Plusieurs catégories d'actions à soutenir financièrement rentrent dans cet objectif :

- **élaboration et mise à jour des schémas régionaux de cohérence écologique**. Ces schémas doivent être élaborés conjointement par l'Etat et les Régions.

Le coût d'élaboration initiale des schémas peut être évalué à 500k€ par région, de la manière suivante :

- 150k€ pour les études technique (5€/m2 environ)
- 100 k€ pour l'animation et la concertation
- 230k€ pour l'enquête publique
- 10k€ pour la publication et le porter à connaissance

Ainsi au niveau national, ce sont environ 10M€ à 15M€ (Régions métropolitaine + DOM où le coût marginal est moindre car mutualisé avec l'élaboration du SAR qui vaut SRCE) qui sont nécessaires pour l'élaboration des schémas régionaux (à étaler sur trois ans environ). Compte-tenu de la co-responsabilité Etat/Région concernant l'élaboration du document, environ la moitié de ce coût devrait être à la charge des régions. L'élaboration des SRCE a commencé donc ces dépenses sont surtout à envisager en 2011, 2012 et 2013.

Au delà de l'élaboration initiale, il conviendra d'assurer l'évaluation du schéma à un rythme qui devrait être arrêté règlementairement à 6 ans et impliquer dans la majorité des cas une mise à jour. De plus, les schéma régionaux mentionneront en général la nécessité de réaliser des études d'approfondissement ou de connaissance. Enfin, l'animation du dispositif nécessitera aussi de disposer de moyens.

Les coûts de ces différents postes peuvent être estimés de la manière suivante :

Poste	Coût ponctuel tous les 6 ans	Coût annuel
Evaluation	100k€	soit 15k€
connaissance/approfondissement		100k€
Animation / gouvernance		50k€
Mise à jour du SRCE (la mise à jour est moins coûteuse que l'élaboration initiale du fait du moindre coût des études mais les autres postes sont identiques)	400k€	soit 70k€
TOTAL		240k€

Annexe IV

Ce sont donc environ **6 M€ à 7 M€** par an (22 régions + DOM) en routine qui devront être consacrés aux Schéma Régionaux de Cohérence Ecologique (dont la moitié à la charge des régions, si l'on retient ce principe compte-tenu de la co-responsabilité Etat-Région).

Par ailleurs, même s'il est difficile de chiffrer ce poste, la traduction du SRCE dans les documents d'urbanisme nécessitera de la part des communes la mobilisation de compétences spécifiques, donc de moyens en vue de recourir à des bureaux d'étude spécialisés. Même si l'on considère que le coût marginal n'est que de 1 à 2 journées par commune (soit 1000 à 2000 €), le coût total pour l'ensemble des communes qui révisent chaque année leur PLU peut être important.

- **l'animation des sites et la mise à jour des documents d'objectif Natura 2000 (DOCOB).** Depuis la loi LDTR les collectivités ont vocation à assurer la maîtrise d'ouvrage de ces opérations. Elle sont à ce jour subventionnées par l'Etat et les fonds européens à une hauteur proche de 100%, mais d'une part les nouvelles règles de financement des projets des collectivités ne permettront plus de financer à 100% et d'autre part, une nouvelle ressource destinée aux collectivités pourrait permettre de sortir de la logique de subvention à 100%.

Sur la base du coût moyen constaté de 27000€/an par site N2000, le coût d'animation est de 40M€ par an (1446 sites).

Par ailleurs, l'évaluation de l'état de conservation de chaque site n'a pas encore été engagée mais devrait être réalisée tous les 6 ans en complément de l'évaluation de l'état de conservation globale du réseau à l'échelle de la région biogéographique réalisée par l'Etat (dont le coût est d'environ 1M€ tous les 6 ans). Pour ce qui est des sites, les méthodologies sont seulement en cours d'élaboration. Sur la base de la méthodologie la plus aboutie (habitats forestiers), le coût est de 5000€ par site (1 semaine de bureau d'étude : 1 jour par habitats avec en moyenne 5 habitats par site). Pour 1446 sites, le coût est donc de 7M€ tous les 6 ans soit environ 1,2M€ par an.

En faisant l'hypothèse que les actions dévolues à l'animation et les éléments apportés par l'évaluation de l'état de conservation permettent de réaliser la mise à jour des docob à coût marginal faible de l'ordre de 10000€ par site (2 semaines de bureau d'étude), le montant de la mise à jour des docob est de 15M€ pour 6 ans, soit 2,4M€ par an.

Au total, le coût de l'animation des sites Natura 2000 et de la mise à jour des DOCOB s'établit donc à environ **45 M€/an** en routine.

Ces coûts ne comprennent pas les montants consacrés aux contrats (Mesures agro-environnementales et contrats Natura 2000, qui s'établissent à environ 70 M€/an (co-financés par les crédits européens à hauteur de 50% à 75% selon les actions).

- **les actions lourdes d'investissement pour restaurer les sites ou fonctionnalités dégradés.**

C'est à l'évidence le poste le plus lourd mais aussi celui pour lequel il peut y avoir la plus grande variabilité en fonction des priorités politiques. Il peut s'agir par exemple de restaurer des sites dégradés (notamment des sites Natura 2000) ou des continuités écologiques non fonctionnelles (du fait de la présence d'infrastructures ou d'aménagement, ou à cause de la disparition d'infrastructure agro-écologiques dans certaines régions). En l'absence de schéma régionaux de cohérence écologique, il est difficile d'estimer les besoins prioritaires.

Le chiffre parfois avancé pour les Pays-Bas de 200M€ par an est difficile à interpréter.

Afin d'éviter de rentrer dans une estimation trop aléatoire et compte-tenu de la variable liée au degré d'ambition qu'il est possible de se donner sur de telles actions, on se contentera de citer les quelques exemples suivants, particulièrement parlants pour illustrer les ordres de grandeur financiers.

Annexe IV

Exemple 1 : restauration de 350ha de steppe sèche dans la Crau

Dans le cadre de la mise en place d'une opération d'offre de compensation, la caisse des dépôts et consignation a réalisé des travaux de génie écologique permettant de reconvertir un verger en steppe sèche dévolue à un pâturage extensif caractéristique d'un habitats particulier dit « coussouls de Crau ». Cet espace est important car il contribue à la réduction du morcellement d'une RNN

Hors achat du foncier, l'opération de génie écologique a coûté 6,5M€ pour les travaux de remise en état auquel il convient d'ajouter 2,2M€ de suivi et gestion pastorale sur 30 ans, soit au total **8,7M€**.

Ainsi le coût est de près de **25 000€/ha**, sachant que la taille de l'opération a permis des économies d'échelle importantes. Mais il s'agit toutefois d'une opération lourde.

Exemple 2 : montant consacrés quelques opérations de remise en état de continuités écologiques en Rhône-Alpes

- Grésivaudan : 9M€ pour un linéaire de corridors écologiques de 70km
- Bauges-Chartreuse : 3,7 M€ pour 873ha
- Chartreuse-Belledonne : 1,6M€ pour 1300ha

Exemple 3 : action de l'EPF Nord-Pas de Calais

L'EPF NPC a inscrit à son programme d'intervention une somme de 12M€ pour 2007-2013 pour accompagner, au titre de la trame verte et bleue, des opérations de renforcement de coeurs de nature et de développement de corridors écologiques

Exemple 4 : Agence des Espaces Verts d'Ile de France

le budget de l'AEV d'Ile de France est de 30M€/an pour 30 000ha

Ces chiffres montrent d'une part la très grande variabilité des montants en fonction de l'ambition donnée à cette politique et en fonction de la nature des travaux ou dépenses d'entretien réalisés. Les exemples montrent aussi une mobilisation effective des collectivités sur ces enjeux à travers des opérations concrètes.

Il faut noter que l'ensemble de ces actions conduirait à développer les activités de génie écologique en France et donc les compétences et les emplois associés.

IV- les autres données financières permettant d'éclairer la question du coût des politiques en faveur de la biodiversité

Ne sont pas intégrées dans les éléments cités précédemment :

- les dépenses liées aux réseaux des Réserves Naturelles Nationales ou aux parcs nationaux. Le budget que le MEDDTL y consacre est de 90M€ par an
- les dépenses des Parcs Naturels Régionaux. Toutes les actions des PNR ne sont pas liées à la biodiversité, mais il s'agit d'acteurs très importants pour la mise en oeuvre des politiques de développement durable. Leur budget total, supporté en grande partie par les collectivités (la part des subventions de l'Etat est de l'ordre de 6%) est de 115M€ /an
- les dépenses de l'Etat et des établissements publics en matière de personnel et de dépenses de fonctionnement

V – les chiffres de la commission des comptes de l'économie de l'environnement sur la biodiversité et les paysages

On rappèlera les données 2009 de la commission des comptes de l'économie de l'environnement qui estime à 1696M€ les dépenses en matière de biodiversité dont 830M€ de la part des collectivités locales.

Annexe IV

ANNEXE : cout du Système d'information sur l'eau

Coût complet du système d'information sur l'eau en 2010

coût en M€	Dépenses pour Réseaux de mesure et contrôle opérationnel	Dépenses pour coordination et systèmes d'information	Charges complètes de personnel	Total	commentaire
ONEMA	9 753	7 460	11 626	28 839	Données issues du rapport d'activité 2010 de l'Onema, annexe 3 (199 ETP)
Agences de l'Eau	32 897	3 000	7 398	43 295	Données issues de l'enquête DEB réalisée en 2011 + valorisation des dépenses de personnel selon annexe B des contrats d'objectif (108 ETP) et estimation des dépenses informatiques
MEDDTL, pg. 113	3 581	200	4 060	7 841	Données issues de l'exploitation de la programmation 2010, les charges de personnel concernant 73 ETP en DREAL pour hydrométrie, 5 ETP à la DEB pour la maîtrise d'ouvrage des applications et la coordination du SIE. A noter que une grande partie de ces dépenses (marchés d'hydrobiologie) est en voie de transfert aux agences de l'eau
Total	46 231	10 660	23 084	79 975	
Collectivités				10 000	estimation

Nota : non pris en compte les dépenses du programme 181 (hydrométrie), des autres ministères (santé notamment)

ANNEXE V

Les infrastructures linéaires de transport et autres grands aménagements

Annexe V

Plusieurs approches ont pu être envisagées pour « éviter, réduire ou compenser » les atteintes des grands aménagements à la biodiversité (artificialisation et imperméabilisation des sols notamment), qui ne se réduisent pas aux infrastructures linéaires de transport occasionnant des effets de coupure (fractionnement des corridors écologiques) mais incluent centres commerciaux, zones ou bâtiments industriels, entrepôts, parkings, équipements sportifs ou récréatifs, lotissements en périphérie d'agglomérations et leur voirie de desserte.

Compte tenu du temps réduit qui lui était imparti, la mission s'est limitée pour l'essentiel à rencontrer des administrations de tutelle (en charge d'une part des autoroutes et ouvrages concédés, d'autre part des ports maritimes et en troisième lieu des aéroports) et des gestionnaires d'infrastructures de transport fluvial (VNF), ferroviaire (RFF) et d'électricité (RTE). Cela ne signifie pas toutefois que ces secteurs soient seuls concernés par les problématiques des atteintes à la biodiversité et de la reconstitution du patrimoine naturel.

Quatre approches peuvent être envisagées pour traiter des atteintes à la biodiversité :

1. La taxation forfaitaire au moyen d'un « % biodiversité », par analogie avec le 1% paysage sur les autoroutes avec deux variantes : une taxation des stocks d'aménagements existants ou une taxation des flux de projets en construction.
2. La compensation des atteintes « résiduelles » à la biodiversité, au-delà de la réduction de ces atteintes dans la conception du projet, soit par des mesures de compensation physique réalisées directement par le maître d'ouvrage (si nécessaire par l'imposition à tous les maîtres d'ouvrage publics ou privés de normes environnementales rehaussées), soit par le versement d'une indemnité compensatoire à un opérateur tiers qui réaliserait ou ferait réaliser les travaux sous sa responsabilité.
3. La facturation à l'utilisateur des « externalités négatives » qu'il génère du fait de l'usage d'une infrastructure de transport, lorsque (comme c'est en général le cas) ces externalités ne sont pas prises en compte dans les tarifs ou redevances acquittés.
4. Une taxation à caractère forfaitaire sur l'artificialisation ou sur l'imperméabilisation des sols, qui présenterait l'avantage d'une assiette très large et non discriminante selon la nature et la destination des équipements.

Des entretiens conduits, la mission a retiré les constatations suivantes :

1. a. Une taxe forfaitaire sur un flux d'investissements neufs (extensible à toute modification significative d'un aménagement existant, par exemple un élargissement d'autoroute) ferait double emploi avec les compensations qui sont exigées légalement des maîtres d'ouvrage, souvent avec un objectif de résultats en application des directives instaurant le réseau Natura 2000 ; ces compensations vont au-delà de la seule réparation des nuisances et dommages temporaires résultant des travaux et comportent des rétablissements de circulation pour la faune, pour les eaux de surface et des reconstitutions d'espaces boisés et de zones naturelles détruites. Une telle mesure pénaliserait indûment les maîtres d'ouvrage, voire aurait des effets pervers en ce qu'elle pourrait les inciter à limiter au minimum ces compensations pourtant obligatoires.

Elle est unanimement considérée comme non pertinente par les établissements publics ou entreprises publiques maîtres d'ouvrage. Quant aux gestionnaires de sociétés concessionnaires d'autoroutes, ils pourraient en cas d'imposition d'une taxe nouvelle invoquer des « clauses de paysage » contenues dans les contrats de concession et seraient fondés à réclamer des compensations à l'Etat, autorité concédante (sous la forme d'un allongement de la durée de la concession, ou d'une hausse de tarifs qui reviendrait *in fine* à répercuter la taxation sur l'utilisateur), sauf si la taxation était une mesure générale s'appliquant à un ensemble d'aménagements ou d'équipements bien plus vaste que les seules autoroutes (par exemple, une taxe d'artificialisation ou d'imperméabilisation des sols).

Annexe V

Enfin, les flux d'investissements neufs ont un caractère cyclique prononcé, ce qui est préjudiciable à la stabilité des ressources qui pourraient être levées. A cet égard, la contrainte qui pèse sur les budgets publics, tant de l'Etat que des collectivités territoriales, et sur les capacités d'engagement des banques ne se desserrera pas avant longtemps et il est peu probable que le flux important de grands projets actuellement en négociation avancée ou en cours de lancement¹ soit appelé à se renouveler à court ou moyen terme.

1. b. Une taxe sur un stock de capital déjà constitué aurait l'avantage de permettre une taxe annuelle à un taux très faible et d'être assise sur un stock stable voire en légère croissance, contrairement au flux d'investissement à caractère cyclique. Toutefois, sa mise en place se heurterait à la question de la délimitation du domaine taxable, qu'il s'agisse du réseau ferroviaire à grande vitesse ou à fort calibre ou du réseau routier ou autoroutier, ou enfin des lignes électriques aériennes² (caractère arbitraire des critères de délimitation utiliser : trafic, largeur d'emprise, effet de coupure lié au nombre de voies, seuil de tension des lignes de transport électrique aériennes).

Par ailleurs, la récente tentative du Gouvernement d'augmenter très sensiblement le taux de la redevance domaniale prélevée sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes afin de compenser partiellement la perte de recettes de l'AFITF qui résultait de la privatisation de ces sociétés³ a dû être retirée à la suite des protestations de ces sociétés et de leurs actionnaires, au motif qu'une telle mesure aurait altéré l'équilibre économique des contrats de concession en cours, et donc la valeur de cession de ces sociétés lors de leur transfert au secteur privé. La question de la fiscalité domaniale est donc particulièrement sensible actuellement dans le secteur autoroutier.

Concernant RFF, le déséquilibre économique du réseau ferré était en 2010 de l'ordre de 1 milliard d'euros et la dette (qui résulte pour l'essentiel de la dette d'infrastructure « héritée » de la SNCF), actuellement de 29 Md€, continue de croître, ce qui rend illusoire toute ponction fiscale de l'Etat assise sur tout ou partie du réseau existant.

En outre, la nature du maître d'ouvrage n'est pas indifférente. Comment par exemple imposer une taxe nouvelle à caractère obligatoire sur une route départementale, même au bénéfice du département, sans violer le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales ?

De même celle de la domanialité qui a une incidence directe sur la maîtrise d'ouvrage : ainsi par exemple, les lignes aériennes de transport d'électricité sont bénéficiaires d'une servitude de passage sur des emprises qui n'appartiennent pas à RTE, mais pour l'essentiel à des propriétaires privés ou à des communes (forêts domaniales) ; ce n'est donc pas RTE, mais le plus souvent ces propriétaires ou les communes qui sont maîtres d'ouvrage des travaux de compensations engagés (au-delà des équipements nécessaires à la protection des oiseaux, implantés sur les pylônes ou sur les lignes), RTE étant partenaire de ces maîtres d'ouvrage pour ces opérations et leur apportant les financements nécessaires.

Enfin, il conviendrait de définir une période d'exemption (par exemple, 10 à 20 ans à compter de la mise en service) avant d'inclure une infrastructure neuve dans l'assiette de taxation, afin d'éviter ce que certains pourraient considérer comme une double imposition, compte tenu des mesures déjà financées en faveur de la biodiversité dans le cadre juridique de l'autorisation de sa construction.

2. La voie des compensations physiques réalisées soit volontairement par les maîtres d'ouvrage, soit par l'application de normes environnementales plus exigeantes en termes de biodiversité, paraît de l'avis général une perspective à la fois plus pertinente au regard de l'objectif poursuivi. Les grands maîtres d'ouvrage publics (RFF, VNF, grands ports maritimes, l'Etat pour les autoroutes non concédées et pour les routes nationales à chaussées séparées et à carrefours dénivelés) ou privés (sociétés concessionnaires d'autoroutes) ont intégré dans les phases amont des études de projets le souci de compenser

les atteintes à la biodiversité ; ces mesures de compensation sont affinées dans les différentes étapes de concertation de chaque projet : débat public s'il y a lieu, enquête publique. Au-delà de celles qui sont mises en œuvre lors de la construction et qui ont une valeur normative (cf. point 1a), on peut au fil du temps envisager des mesures complémentaires, compte tenu des effets réellement constatés sur la biodiversité des prescriptions initiales⁴.

On relève notamment que les grands ports maritimes constituent des réserves foncières non aménagées autour de leurs installations, et ont reçu pour mission « la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont ils sont propriétaires ou qui leur sont affectés » (loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire).

Une critique parfois adressée aux pratiques actuelles en matière de compensations consiste dans le fait que celles-ci sont réalisées, compte tenu de la maîtrise foncière du maître d'ouvrage ou des pratiques actuelles en matière de déclaration d'utilité publique, sur une bande étroite autour de l'aménagement (lorsqu'il est linéaire) alors que d'autres actions peuvent être plus pertinentes en matière de biodiversité mais plus distantes de l'infrastructure pourraient être envisagées. Aussi l'idée a-t-elle été émise de définir dans un premier temps une enveloppe financière globale correspondant à une estimation du montant total des atteintes d'un projet à la biodiversité, puis à prélever ce montant auprès du maître d'ouvrage pour le transférer à un opérateur spécialisé (comme CDC Biodiversité, même si actuellement cette filiale de la CDC intervient pour l'essentiel en milieu rural), à charge pour ce dernier de définir un programme et de lancer des appels d'offres auprès d'entreprises prestataires.

Cette idée est apparue acceptable à la plupart des grands maîtres d'ouvrage que la mission a pu contacter, qui estiment en effet plus pertinent de transférer à un opérateur dont c'est le métier la maîtrise d'ouvrage et la définition d'un programme centré sur la reconstitution de réserves de biodiversité, plutôt que de l'assurer directement.

Les pouvoirs publics disposent d'un levier pour améliorer la performance des grands aménagements nouveaux (ou modifications importantes d'aménagements existants) en matière de contribution à la biodiversité : **la voie normative**, consistant à imposer des normes ou à les renforcer là où elles existent déjà. L'imposition de normes est assez largement acceptée, notamment par les maîtres d'ouvrage privés, dans la mesure où elle place tous les acteurs dans les mêmes conditions de concurrence et où elle leur permet de connaître les « règles du jeu », plutôt que de se voir imposer au cas par cas des décisions arbitraires.

3. Le principe de la facturation à l'utilisateur final des externalités négatives qu'ils génèrent du fait de l'usage d'une infrastructure est rappelé dans le rapport du groupe de travail présidé par le professeur Guillaume Sainteny sous l'égide du CAS (non encore publié à la date de rédaction du présent rapport) et dans l'actualité récente, la directive « Eurovignette 3 » ; celle-ci qui vient d'être adoptée par le Parlement européen, ouvre une perspective à cet égard dans le domaine des transports routiers de marchandises : elle prévoit en effet que les Etats membres de l'Union européenne pourront appliquer aux poids lourds une « redevance pour coûts externes » en complément de la redevance d'infrastructure existante destinée au recouvrement des coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures routières.

Toutefois, sa généralisation au-delà de secteurs particuliers se heurtera inévitablement à des difficultés de mise en œuvre ; ces difficultés résultent d'une part dans la nécessité de démontrer un lien direct entre l'usage d'une infrastructure et de chiffrer ce lien, d'autre part dans le fait que tout prélèvement supplémentaire sur un péage ou une redevance d'utilisation est assimilable à une hausse de prix et alimente donc l'inflation (hausse de prix perçue directement par l'automobiliste ou par le transporteur, qui le répercutera sur le chargeur et en définitive sur le client final de ce dernier).

Un raisonnement analogue pourrait être tenu dans le domaine ferroviaire, si une extension à ce secteur du principe d'établissement de l'eurovignette venait à être décidée : le secteur du fret ferroviaire (qui était censé participer du transfert modal du trafic de marchandises de la route vers le rail) est sinistré et une taxe sur les sillons voyageurs se traduirait par une hausse des redevances d'usage du réseau ferré pour les trains de voyageurs, qui serait elle-même répercutée sur les prix des billets. Enfin, dans un cas comme dans l'autre, le principe « à pression fiscale constante » posé dans la lettre de commande de la mission serait évidemment transgressé.

De même, une taxe assise sur le courant transporté, et donc sur le chiffre d'affaires de RTE serait répercutée sur les clients finaux, industriels ou particuliers et participerait à la hausse des prix.

Enfin, le prélèvement de centimes additionnels à la TIPP et l'affectation au bénéfice d'actions favorables à la biodiversité apparaîtrait comme une solution de facilité peu compatible avec les principes de la législation fiscale française, d'autant plus qu'elle contreviendrait également à la contrainte du prélèvement fiscal constant. Il convient néanmoins de noter que compte tenu de ce qu'autorise déjà le code des douanes, il y aurait par extension des mesures existantes une possibilité pour les régions de disposer de financement en faveur de la biodiversité. De même, la levée d'une taxe sur les billets d'avions ne pourrait concerner que les vols intérieurs à la métropole, les vols internationaux ne pouvant être concernés par une telle mesure en vertu de nos engagements internationaux souscrits dans le cadre de l'IATA.

4. Une taxe sur l'artificialisation ou sur l'imperméabilisation des sols aurait l'avantage, par rapport à une taxe circonscrite aux infrastructures de transport, d'une part de ne pas « stigmatiser » une catégorie particulière d'usage du foncier, d'autre part d'avoir une assiette large qui rendrait son prélèvement relativement indolore.

Toutefois, il sera difficile de définir pour chaque usage des terrains de l'assiette pertinente à prendre en compte pour la taxation et d'établir des taux différenciés en fonction d'une estimation a priori des atteintes à la biodiversité. Il y aura lieu de conduire au préalable des travaux scientifiques « objectivables » et d'entreprendre en parallèle des consultations approfondies des milieux professionnels et des intérêts économiques concernés.

La mission n'a pu approfondir cette piste dans les courts délais qui lui étaient impartis, mais considère, de manière générale, que l'outil fiscal n'est pas le levier le plus approprié pour aborder la question de l'impact des grands aménagements sur la biodiversité.

-
- 1 Notamment le canal Seine Nord Escaut, les LGV Sud Europe Atlantique, Bretagne Pays de la Loire, contournement de Nîmes et de Montpellier, 2ème phase de la ligne Est européenne, l'aéroport Notre-Dame des Landes (Nantes).
 - 2 Il n'y a pas lieu en effet de taxer les lignes électriques enterrées ou même des grandes canalisations souterraines (en dehors bien sûr de dommages occasionnés par les travaux), dans la mesure où leur effet en termes de fragmentation de l'espace et d'imperméabilisation des sols est pratiquement négligeable.
 - 3 Par perte des dividendes distribués par ces sociétés, dont la majeure partie était précédemment affectée à l'AFITF.
 - 4 La prise en charge financière de ces mesures complémentaires fera l'objet d'une négociation entre l'Etat prescripteur et le maître d'ouvrage, s'il est distinct de l'Etat, sauf si une disposition spécifique est prévue à cet égard dans le contrat ou la convention liant les deux parties.