



Paris, le 21 octobre 2011

## Présentation du Rapport

### « Les aides publiques dommageables à la biodiversité »

Vendredi 21 octobre 2011

par Vincent Chriqui,  
Directeur général du Centre d'analyse stratégique

#### *Seul le prononcé fait foi*

Il y a un peu plus d'un an, le Gouvernement a souhaité que le Centre d'analyse stratégique identifie les aides publiques qui pouvaient s'avérer néfastes à la biodiversité. Il lui a également demandé de proposer des pistes d'évolution et de réforme afin de réduire, voire d'annuler, leurs dommages sur la biodiversité.

Le rapport qui vous est présenté aujourd'hui répond à cette commande qui est d'actualité aux niveaux international, européen et national :

- au plan international, cette préoccupation figure en effet parmi les cibles prioritaires du plan stratégique de la Convention sur la diversité biologique adopté à Nagoya il y a tout juste un an (le 29 octobre 2010) ;
- en Europe, le 20 septembre 2011, il y a un mois, la Commission européenne annonçait que d'ici 2020, les subventions dommageables à l'environnement auraient été supprimées ;

- **en France enfin**, cette préoccupation **résulte des engagements pris lors du Grenelle de l'environnement et figure en bonne place dans la Stratégie nationale pour la Biodiversité présentée en mai dernier par la ministre de l'Écologie.**

Avant d'entrer dans le contenu du rapport, je **voudrais remercier Guillaume Sainteny, maître de conférence à l'École Polytechnique**, pour tous les efforts et le temps passé à l'animation du Groupe de travail et à la rédaction du rapport.

**Quelques précisions méritent d'être rappelées sur le rôle de la biodiversité pour nos sociétés.**

Nous savons désormais que la biodiversité est la variabilité non seulement des espèces et des gènes, mais aussi des écosystèmes, et des interactions, notamment entre les espèces. **Sans en être toujours conscient, l'homme bénéficie de nombreux services produits par les écosystèmes et la biodiversité qu'ils renferment. Il y puise sa nourriture mais aussi des combustibles et des matériaux de construction.** Au-delà de ces biens « appropriables », **la biodiversité assure la purification de l'air et de l'eau, la stabilité du climat de la planète, la modération des inondations et des sécheresses, le maintien des ressources génétiques qui contribuent notamment à la sélection variétale des cultures et des animaux d'élevage.**

Tout le monde ne l'a peut-être pas à l'esprit mais **la France possède un capital biodiversité exceptionnel.** Pour être plus précis, **la France détient, avec ses collectivités d'outremer, plus du tiers des espèces recensées au niveau mondial. La métropole accueille 40 % de la flore d'Europe.** La flore et la faune de Nouvelle-Calédonie sont comparables à celles de toute l'Europe continentale.

**Or, partout dans le monde, on constate que la biodiversité décline à un rythme accéléré depuis plusieurs dizaines d'années.** Certaines évaluations scientifiques estiment que le rythme des extinctions actuel est jusqu'à 1 000 fois supérieur au rythme naturel de disparition des espèces.

**Victime potentielle de ce déclin de la biodiversité, l'homme en est aussi le premier responsable. Les cinq principaux facteurs de la destruction de la biodiversité sont en effet d'origine anthropique :**

- **en tête, et de très loin, la destruction et la détérioration des habitats naturels et semi-naturels**, principalement sous forme d'imperméabilisation des sols par les routes, parkings, entrepôts ;
- **la surexploitation des ressources naturelles renouvelables**, au premier rang desquelles les stocks halieutiques, l'eau douce et les sols ;
- **la pollution par les nitrates, les pesticides et les micropolluants** comme les métaux lourds ou encore les polluants organiques ;
- **l'introduction d'espèces exotiques envahissantes ;**
- **le changement climatique.**

**Les pressions sur la biodiversité sont ainsi multiples et proviennent de l'ensemble des secteurs de l'économie. Et alors que beaucoup d'entre eux ont d'ores et déjà entrepris des efforts notables pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, leurs actions en matière de préservation de la biodiversité demeurent en retrait.**

Dès lors, les pouvoirs publics ont le devoir de contribuer à combler ce retard. **La révision des aides publiques dommageables à la biodiversité apparaît comme l'une des actions les plus importantes.**

**Le groupe de travail présidé par Guillaume Sainteny a reçu pour mission d'inventorier les aides dont le lien de causalité avec le déclin de la biodiversité est démontré, et de proposer des pistes de réforme.**

**Le groupe de travail s'est entendu sur une définition large des aides publiques** qui couvre à la fois les subventions, les dépenses fiscales, les avantages d'origine réglementaire, la non-application ou l'application partielle de la réglementation ainsi que les subventions implicites autrement dit des situations où le tarif d'une taxe n'est pas optimal.

**Le groupe de travail a rédigé plus de 90 recommandations pour réduire l'effet préjudiciable des ces aides sur la biodiversité.** Elles sont présentées par grande thématique et concernent l'urbanisme, les transports, l'eau, l'industrie, etc.

**Rassurez-vous, je ne vais vous en présenter que quelques-unes.**

### **1) L'étalement urbain est l'une des principales causes de perte de la biodiversité.**

L'artificialisation des sols en France s'est accélérée ces dernières années. **En 10 ans, les surfaces agricoles ont diminué de l'équivalent d'un département français généralement au profit des zones urbanisables.**

Ce phénomène a été favorisé par certaines dispositions fiscales favorables :

- à l'acquisition de logements neufs sans aucune distinction de localisation géographique,
- à la construction de hangars et entrepôts (abattement de la taxe d'aménagement)
- ou par le fait que l'urbanisation périphérique ne paye ni le coût de ses équipements collectifs, ni les externalités qu'elle engendre.

Une première façon de modérer ce phénomène consiste à **moduler la fiscalité en fonction de la localisation géographique de la nouvelle construction en recentrant notamment les avantages fiscaux sur l'intra-urbain.**

**Ceci conduit à notre première proposition qui consiste à réduire les dépenses fiscales qui contribuent à l'étalement urbain.**

**Deux exemples plus précis :**

- **supprimer la possibilité** offerte aux collectivités territoriales **d'exonérer de 50 % la taxe d'aménagement des maisons individuelles construites en diffus et financées à l'aide du PTZ+ ;**
- supprimer l'abattement de 50% de la valeur par mètre carré sur laquelle est fondé le calcul de la taxe d'aménagement pour les entrepôts et hangars.

**2) Deuxième proposition : 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.**

Les dommages liés à la construction et à l'existence de l'infrastructure sont engendrés par l'artificialisation, l'imperméabilisation des sols et la fragmentation des espaces naturels. Le maître d'ouvrage en est à l'origine et doit donc logiquement les payer ce qui pourrait se faire en créant une taxe prenant en compte (même partiellement) les coûts estimés de ces différents impacts sur la biodiversité.

Les dommages à la biodiversité résultent également de l'utilisation d'une infrastructure et concernent la flore, la faune et les habitats avoisinants via les polluants ou le bruit émis par les véhicules. Là encore, il est logique que le responsable, en l'occurrence l'utilisateur, paie les coûts correspondants. Pour les autoroutes, une réforme souhaitable pourrait consister à intégrer dans les péages la prise en compte des dommages causés à la biodiversité.

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

Tout industriel dont les activités entraînent des rejets polluants dans le milieu naturel, doit acquitter une redevance pour pollution non domestique. Or, cette redevance ne tient pas compte des 13 substances dangereuses prioritaires que la directive cadre sur l'eau a désigné comme devant disparaître des rejets industriels.

Il convient dès lors de réviser les tarifs de la redevance pour pollution non domestique pour intégrer la présence ou non de ces 13 substances dans les rejets aquatiques.

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

**Le tarif de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui vise à inciter les industriels à mieux prendre en compte l'environnement, ne tient pas compte des métaux lourds et en particulier de l'arsenic et du sélénium. Or, ces 2 substances sont fortement bioaccumulables et toxiques pour les organismes marins.**

Le groupe de travail suggère donc de les introduire dans le calcul de cette taxe.

**5) Faciliter la mise en œuvre de taxes et de redevances plus incitatives.**

Le calcul des redevances domaniales actuelles de même que des redevances ou pour services rendus ne prend que très rarement en compte le coût des dommages infligés à la biodiversité.

Il est alors proposé **de faire évoluer le régime des redevances** pour mieux prendre en compte les impacts négatifs sur la biodiversité engendrés par les usages ainsi que les effets positifs résultant d'une bonne gestion des biens et services publics :

- **en revoyant les tarifs des redevances domaniales afin qu'elles prennent en compte les effets sur la biodiversité ;**
- **en permettant la prise en compte du coût des dommages à la biodiversité dans une redevance, même si l'administration qui fournit le service n'a pas pour mission de remédier aux nuisances causées.**

**Je conclurais par des remerciements :**

- à Jean-Michel Salles, directeur de recherche au CNRS de Montpellier, d'avoir accepté d'assurer la vice-présidence du groupe de travail ;
- à tous les membres du groupe de travail ;
- aux rapporteurs Peggy Duboucher, Géraldine Ducos et Vincent Marcus ;
- au Chef du département développement durable du CAS, Dominique Auverlot qui a coordonné ces travaux avec l'aide de Jean-Luc Pujol, directeur de la mission d'anticipation Recherche/Société & Développement durable de l'INRA ;

et enfin à Guillaume Sainteny, à qui je vais laisser la parole en le remerciant de nouveau d'avoir bien voulu présider ce groupe de travail.

• **Contact Presse**

**Centre d'analyse stratégique**

Jean-Michel Roullé

Responsable de la communication

Tél. : +33 (0) 1 42 75 61 37

jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr