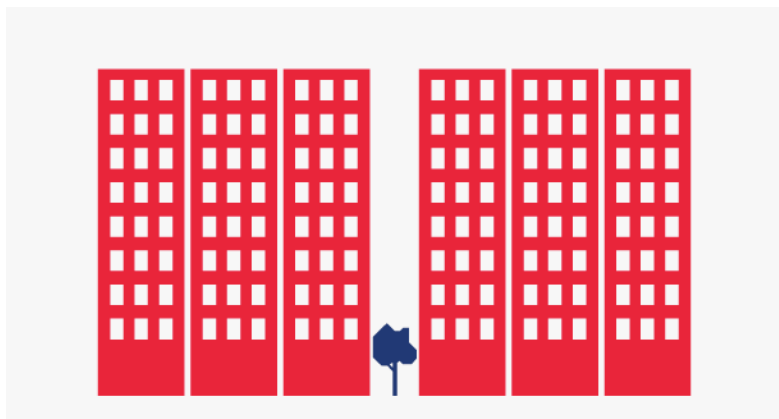


Instauration d'une redevance assise sur la destruction des services écologiques et la rupture des continuités écologiques par les grandes infrastructures linéaires

CETTE FICHE A ETE REALISEE PAR HUMANITE & BIODIVERSITE
ELLE N'ENGAGE EN RIEN LA POSITION DES ASSOCIATIONS SIGNATAIRES DE L'APPEL.
POUR PLUS D'INFORMATIONS, MERCI DE CONTACTER L'ORGANISATION REDACTRICE.

Éléments de contexte et de compréhension :



Parmi les facteurs importants d'artificialisation des sols et de fragmentation des milieux figurent les grandes infrastructures de transport. Dans les espaces artificialisés, l'implantation de ces infrastructures représente 39% des surfaces totales impactées, contre 25% pour le bâti¹. Rapportée à la largeur-type d'implantation (140m pour une

autoroute, 70m pour une voie ferroviaire type LGV), l'ampleur des réseaux emporte des effets importants en termes d'artificialisation. Dans la mesure par exemple où le réseau autoroutier français fait 11.000 km de long (source : Union des Syndicats de l'Industrie Routière de France USIRF), son empreinte au sol est de 1540 km² environ.

Ce type d'implantation emporte deux sortes d'effets sur la biodiversité : destruction des services écologiques d'une part, fragmentation des écosystèmes d'autre part.

Impact des infrastructures sur la destruction des services écologiques

Concernant le premier effet, il ne fait nul doute que le recouvrement intégral des surfaces par une trame « bitume-béton-ballast » participe à la destruction des milieux par artificialisation des sols au prorata des surfaces considérées. De ce point de vue, les infrastructures de transport - dont le tracé doit généralement emprunter des espaces dégagés ou exempts de reliefs problématiques - impactent davantage ce qu'il est convenu d'appeler la « biodiversité ordinaire » que la biodiversité exceptionnelle, objet de

¹ Inventaire CORINE Land Cover 2006, repris dans : Rapport environnemental sur l'avant-projet de Schéma National des Infrastructures de Transport (SNIT), 18 février 2011, p.70.

protections géographiquement circonscrites. Elles affectent néanmoins plusieurs types de milieux, même si elles empiètent le plus souvent sur les terres cultivées: c'est le cas à hauteur de 95%². Entre 2000 et 2006, l'accroissement de ces réseaux a ainsi entraîné la destruction de 2800 ha de terres agricoles, soit à peu près 4% de l'ensemble des terres artificialisées au cours de la même période. À côté des espaces cultivés, les super - infrastructures impactent aussi les milieux ouverts comme les pelouses ou prairies sèches.

Or, nous disposons maintenant d'estimations économiques de la valeur des services écologiques rendus par les milieux. Cette question a fait l'objet du rapport du Centre d'Analyse Stratégique dit Chevassus-au-Louis (2009) et du rapport Sukdhev, élaboré dans le cadre du processus dit TEEB (Pour : The economics of ecosystems and biodiversity). D'autres travaux, moins généralistes, concernent l'évaluation des services rendus par tel ou tel type de milieu : ainsi en va-t-il pour les zones humides, sous le contrôle du CGDD³. On dispose par exemple d'estimations de la valeur des services rendus par les forêts françaises (970 €/ha/an), ou par les prairies sèches et surfaces assimilées (600€/ha/an) ; on sait également que la majeure partie des terres cultivées présentent une plus-value écologique sensiblement inférieure, nonobstant les efforts éventuellement consentis par les exploitants afin d'assurer leur bonne gestion environnementale.

Il donc possible, aujourd'hui, d'estimer combien coûte une infrastructure de transports au regard de la valeur des services écologiques dont elle empêche l'accomplissement. Eu égard aux chiffres avancés à l'instant, une fourchette globale de valeur de 300 à 520 euros à l'hectare paraît pertinente, sachant que plusieurs facteurs amènent à considérer ces chiffres comme des estimations *a minima*. Tout d'abord la prise en compte de la répartition des différents milieux – au moyen de l'étude TERUTI-LUCAS– tendrait plutôt à placer la valeur finale dans le haut de la fourchette ; ensuite, le rapport du CAS sur l'approche économique de la biodiversité a bien indiqué que les estimations proposées ne concernaient que les valeurs d'usage⁴ et non pas l'ensemble des valeurs des services (valeur d'existence, valeur de leg...) par manque de données adéquates.

Impact des infrastructures sur la coupure des écosystèmes

En revanche, il est clair qu'à côté de ce premier effet de destruction des services écologiques, directement corrélé à la surface d'emprise, les infrastructures linéaires ont une autre conséquence dommageable sur les écosystèmes : leur coupure. Les écosystèmes traversés par une infrastructure se trouvant séparés en plusieurs entités, la mobilité des espèces et l'accès aux ressources permettant leur subsistance s'en trouvent compromis. L'impact économique de ces coupures est encore mal étudié, encore que des études intéressantes commencent à apparaître⁵. Pour l'heure, le phénomène peut être pris en compte pour moduler (à la hausse ou à la baisse) le calcul fondé sur la destruction des services écologiques selon la « perméabilité » des structures édifiées, certaines étant plus difficilement franchissables pour les espèces que d'autres.

² Voir : « L'artificialisation des sols s'opère au détriment des terres agricoles », CGDD, coll « Observations et statistiques » n°75, février 2011.

³ « Evaluation économique des services rendus par les zones humides », CGDD, coll « études et documents » n°23, juin 2010.

⁵ Par exemple : « Landscape fragmentation in Europe », joint EEA-FOEN report, 2011, 87p.

Insuffisances de la fiscalité actuelle

La fiscalité ne prend pas en compte la destruction des services écologiques, de sorte que l'internalisation de cette « externalité » n'est pas assurée. Quelques instruments fiscaux traduisent la volonté de rémunérer l'occupation des surfaces d'emprises – et du domaine public correspondant – mais sans intégrer le coût environnemental de cette occupation. Ainsi, les sociétés concessionnaires d'autoroutes s'acquittent auprès de l'Etat d'une redevance dite domaniale, instituée par un décret du 31 mai 1997. Le montant de cette redevance est calculé sur la base de la valeur locative des autoroutes conformément à l'article L 1501-II du code général des impôts ; dans la pratique, cette valeur locative est de 4,85 €/mètre linéaire pour les voies de circulation proprement dites, et de 0,61€/m² pour les aires de repos et de stationnement. Ainsi conçue, la redevance rapporte de 170 à 180 millions d'euros par an.

D'un point de vue environnemental, toutefois, c'est un instrument très imparfait pour deux sortes de raisons : d'une part, fondée sur une logique essentiellement surfacique ou foncière et non pas qualitative, la redevance ne tient aucun compte de la valeur écologique des surfaces et milieux traversés; d'autre part, en termes d'affectation cette fois, son montant sert à financer l'AFITF, l'agence pour le financement des infrastructures de transport de France ; dont les investissements devraient financer les projets durables seulement

Aujourd'hui, en somme, aucun outil fiscal ne permet d'assurer une compensation, fusse-t-elle partielle, pour la destruction des services écologiques du fait des infrastructures linéaires. L'outil le plus pertinent pour pallier cette carence demeure cependant la redevance. La notion classique de redevance consiste à percevoir une compensation financière pour la consommation d'une ressource, ou encore une rémunération pour l'occupation de l'espace commun. En l'espèce toutefois, et en raison des limites indiquées plus haut, il ne paraît pas opportun de majorer l'actuelle redevance domaniale.

Demandes des associations

Il est souhaitable d'instituer une redevance séparée, spécifiquement assise sur la destruction des services écologiques par artificialisation et coupure des milieux.

Pour ce faire, il faut revenir à la surface d'emprise des infrastructures, qu'il est néanmoins aisé de calculer. Dans le domaine ferroviaire, par exemple, les 1880 km de LGV (source : RFF) ont 70m de large en moyenne, ce qui représente au total une surface de 13000 ha environ. De leur côté, les 8000 km d'autoroute concédées, à raison d'une largeur moyenne de 140m, représentent quelques 112.000 hectares, qu'on peut élever à 150.000 en tenant compte des aires d'autoroutes (dont la surface moyenne tourne autour de 12 hectares). Rapportées à la fourchette basse de valeur pour les services écologiques détruits, telle qu'évoquée plus haut (300 €/ha/an), **cette redevance rapporterait au minimum 4 millions dans le domaine ferroviaire et un peu plus de 35 millions dans le secteur autoroutier.** Il serait naturellement cohérent d'affecter ces sommes à la restauration des milieux affectés et des continuités écologiques rompues.

Aujourd'hui, l'absence de fiscalité fondée sur la destruction des services écologiques n'emporte aucun effet incitatif : aussi les aménageurs ne sont-ils pas poussés à les épargner ou à développer des solutions alternatives (enfouissement, surélévation, adaptation des tracés).

Faisabilité de la mesure :

La notion de services écologiques, telle qu'étudiée par le rapport du CAS de 2009 ou encore par les rapports du processus TEEB, n'est pas formellement consacrée par le droit. Par conséquent l'absence d'outils économiques et fiscaux traduisant la prise en compte des services écologiques, et le cas échéant leur destruction, n'est pas en contradiction avec des normes de « droit dur » aisément identifiables.

Pourtant, on observe une certaine pénétration de la notion dans le droit positif et dans la pratique tant administrative que juridique. Un exemple parmi d'autres : dans le cadre de l'indemnisation des préjudices résultant d'une marée noire, les formulaires d'indemnisation au fonds FIPOL intègrent les atteintes aux services écologiques dits « marchands », comme par exemple la destruction de gisements de coquillages ou la baisse de fréquentation touristique.

Dans un autre ordre d'idées, la nécessité de préserver et de restaurer les services écosystémiques – et de prévoir le financement des actions correspondantes – est consacrée par plusieurs instruments de « soft law », à caractère souvent programmatique ou stratégique. Le plan stratégique pour la biodiversité 2011-2020, adopté par la 10^{ème} conférence des Parties à la Convention pour la diversité biologique, prévoit que « la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en oeuvre effective du Plan stratégique 2011-2020 (...) aura augmenté considérablement par rapport aux niveaux actuels » (objectif n°20). La nécessité d'établir des redevances assises sur la destruction des services écologiques, de ce point de vue, est également en phase avec l'article 2 de la Stratégie de l'U.E pour la biodiversité à l'horizon 2020 (com (2011) 244 final, du 3 mai 2011) dont l'objectif n°2 affirme qu'à l'horizon 2020, « les écosystèmes et leurs services seront préservés et améliorés grâce à la mise en place d'une infrastructure verte et au rétablissement d'au moins 15 % des écosystèmes dégradés ».

La redevance pour destruction de services écosystémiques serait acquittée par l'exploitant des infrastructures, par hypothèse un concessionnaire. On peut noter au passage que l'évolution du modèle de financement et d'exploitation des infrastructures ferroviaires les plus récentes, au moyen de partenariats publics-privés, s'inscrit aisément dans ce cadre : il suffit pour s'en convaincre de considérer les attributions récentes de concessions d'exploitation au secteur privé (dans les cas des LGV Tour-Bordeaux, LGV Bretagne / Pays de Loire).

Fiche réalisée par
Humanité et Biodiversité