

Affectation d'une part de la taxe d'aménagement (TA) au profit des régions en vue du financement de leur action au profit de la biodiversité

Éléments de contexte et de compréhension :

L'essentiel des moyens financiers consacrés à la protection de la biodiversité au niveau local ont été dévolus aux départements, via initialement la taxe départementale sur les espaces verts (1961), puis par l'entremise de la politique en matière d'espace naturels sensibles (ENS), via l'instauration de la *taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS)* en 1985. La capacité des départements de lever la TDENS a par la suite été confortée par la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement.

La loi de finance rectificative du 29 décembre 2010, en son article 28, réforme ce dispositif en remplaçant la TDENS par une nouvelle taxe d'aménagement (TA). Celle-ci se substitue dans le même temps à un assez vaste ensemble de taxes préexistantes dont les principales, à côté de la TDENS, sont la taxe locale d'équipement (TLE) et la TDCAUE (taxe pour le financement des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), les autres présentant, à l'instar de la RAP (redevance archéologie préventive) un caractère plus spécifique ou atypique.

L'assiette de la taxe d'aménagement repose sur la valeur des surfaces de construction, calculée forfaitairement par m² et révisée annuellement. Cette valeur forfaitaire, en 2012, est de 693 €/m² hors Ile-de-France et de 785€/m² en IDF pour des édifices de plus de 100m², la différence entre les deux chiffres s'expliquant par les spécificités du marché francilien sensiblement plus cher que dans le reste du pays. **Le prélèvement de la TA concerne toutes les constructions soumises à un régime d'autorisation** hormis quelques cas d'exonération concernant par exemple les bâtiments affectés à un service public, les locaux d'habitation en outre-mer, les bâtiments agricoles autres que ceux dédiés au logement des exploitants (granges, serres, etc.), et les constructions relevant d'opérations d'intérêt national. Le fait générateur de la taxe est la délivrance de l'acte portant autorisation de construire et d'aménager.

La taxe d'aménagement est perçue par trois catégories de bénéficiaires : les communes et EPCI (établissements publics de coopération intercommunale), les départements, et la région IDF. Le taux pratiqué varie selon ces acteurs. Il se situe ainsi de 1 à 5% pour les communes et les EPCI, mais peut être augmenté jusqu'à 20%, au moyen d'une délibération motivée et sous certaines conditions. Les parts revenant aux départements et à la région IDF répondent quant à elles à un taux variant respectivement de 0 à 2,5%, et de 0 à 1% selon délibération.

La TA est censée être utilisée pour des travaux d'investissement – et non pas pour des dépenses de fonctionnement – mais cette politique d'investissements peut toujours concerner, dans le cas des départements, la gestion des espaces naturels sensibles. Pour mémoire, ceux-ci ont été instaurés par la loi du 31 décembre 1976 et sont actuellement régis par les articles L

142-1 à L 142-3 du code de l'urbanisme. Traduisant l'impact de la réforme, ces dispositions ne mentionnent logiquement plus l'ancienne TDENS mais « une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles ».

Demandes des associations

Les associations appellent le gouvernement à élargir à l'ensemble des acteurs pertinents (en l'occurrence les régions) un avantage qui, pour l'heure, n'est offert qu'à l'un d'entre eux (la région Île-de-France). Il s'agit d'assurer la cohérence et le caractère « égalitaire » de la nouvelle taxe dans le chef des personnes publiques pouvant la prélever, en gardant à l'esprit l'objectif d'une affectation des sommes correspondantes à la protection de la biodiversité.

On notera que le particularisme bénéficiant à la région IDF, seule habilitée sur 22 régions métropolitaines à lever la taxe, s'explique dans une large mesure par la nécessité de trouver des financements en faveur du projet dit de « Grand Paris ». Certes, l'établissement public du Grand Paris n'est pas financé au moyen de la nouvelle TA : ses ressources proviennent de divers aménagements à la fiscalité sur les locaux de bureaux, de commerce et de stockage, avec notamment une révision de la redevance pour la création de bureaux en Ile-de-France. En revanche, la part « francilienne » de la taxe d'aménagement est affectée, en vertu de l'article L 331-4 du code de l'urbanisme, au développement des « infrastructures de transport rendues nécessaires par l'urbanisation » - entendre : au financement du réseau de transport du grand Paris.

L'incapacité des 21 autres régions métropolitaines à pouvoir prélever une part de la TA et à l'affecter à la protection des espaces naturels, à l'instar en somme des départements avec l'ancienne TDENS, peut être interprétée comme un encouragement financier indirect à la poursuite de la destruction et de la dégradation des espaces naturels en région.

Au regard des insuffisances du régime fiscal actuel...

Outre que la focalisation sur le financement des infrastructures du Grand Paris introduit un facteur inégalitaire au profit de la région IDF, en justifiant la possibilité pour elle seule de capter une part de la TA dans une fourchette de taux de 0 à 1%, il y a lieu d'émettre quelques réserves sur l'usage même de la TA par la région Ile-de-France. En effet, si le développement des transports collectifs en « grand périurbain » présente certains avantages environnementaux (substitutionnalité d'une offre de transport collectif au transport individuel, meilleur bilan carbone, moindre pollution etc.), il ne peut que se traduire par un développement des infrastructures nécessaires pour ce faire, avec donc un impact en termes de coupure des milieux naturels et d'artificialisation des sols. On peut ajouter à ces effets la poursuite du mitage des terres agricoles, phénomène suivi notamment dans le cadre de la démarche OCEAN (observatoire de la consommation des espaces agricoles et naturels). On peut consulter, sur ce point, un intéressant rapport du CESER Ile-de-France produit en 2012 (« les enjeux de la production et de l'approvisionnement alimentaire en Ile-de-France »).

Cette situation paraît d'autant plus paradoxale que les régions ont un fort besoin de financement pour des actions authentiquement favorables à la protection de la biodiversité et des richesses naturelles. Un rapport conjoint de l'inspection des finances et du CGEDD, diffusé en octobre 2011, dresse à cet égard un constat très clair : « ...les régions se sont vu explicitement confier des

responsabilités particulières en matière de biodiversité beaucoup plus récemment, sans création ou transfert par l'Etat de moyens financiers spécifiquement dédiés à cette fin, comme par exemple ceux dont disposent toujours les départements avec la TDENS »¹. La directive nationale d'orientation (DNO) pour les politiques de l'écologie et du développement durable du 11 juillet 2006 en tirait les conclusions en soulignant que désormais, « les régions constituent l'échelon le plus pertinent pour appréhender les enjeux environnementaux des territoires ». **Et de fait, les tâches suivantes incombent aujourd'hui aux régions :**

- élaboration des Schémas Régionaux de Cohérence Ecologique (SRCE) prévus aux termes de l'article L 371-3 du CE;
- création et gestion de parcs naturels régionaux (PNR), au nombre de 46 actuellement ;
- création et gestion de réserves naturelles régionales (au nombre de 95 actuellement), catégorie à laquelle s'est agglomérée celle des réserves volontaires en vertu de la loi sur la démocratie de proximité du 27 février 2002 ;
- lancement et animation de stratégies régionales sur la biodiversité ;
- mise en place d'observatoires régionaux de la biodiversité ;
- animation de programmes régionaux en faveur de l'agriculture biologique et/ou programmes agroenvironnementaux ;
- maîtrise du foncier agricole et politique d'acquisition de biens ruraux ;
- financement d'agences dédiées, qu'il s'agisse d'agences généralistes (les ARPE) ou d'agences spécifiquement orientées sur la biodiversité, comme il en existe en Ile-de-France et, depuis le mois de juin 2011, en Aquitaine.

On a donc, d'un côté, une seule région habilitée à lever une fraction de la TA, mais pour financer des infrastructures de transport, et de l'autre 21 régions en recherche de sources de financement pérennes pour financer une action de long terme en faveur de la biodiversité.

La logique voudrait donc que l'on poursuive la généralisation du prélèvement de la TA au profit de l'ensemble des régions, sous réserve que les revenus fiscaux correspondants soient affectés aux fonctionnalités énumérées plus haut. Dans cette optique les régions pourraient prélever la TA au même taux que l'île de France, soit de zéro à un %.

... et de nos engagements pour la protection de la biodiversité

L'absence actuelle de financements dédiés à l'ensemble des régions pour protéger la biodiversité est clairement de nature à compromettre l'accomplissement d'objectifs et d'engagements tant nationaux qu'internationaux. Sur le plan national, cette situation est peu compatible avec les ambitions du Grenelle. A titre d'exemple, on peut rappeler que dans la loi Grenelle 1, il est clairement indiqué que les trames verte et bleue sont « pilotées dans chaque région avec les collectivités territoriales » (art. 24). La loi Grenelle 2 du 12 juillet 2010 mentionne, sous son article 121, le développement des schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que le rôle des comités régionaux « TVB », tandis que l'article 129 est consacré aux conservatoires régionaux d'espaces naturels ; toutefois ces dispositions sont muettes quant à la question des financements à mettre en œuvre.

Sur le plan international, la dixième conférence des Parties à la convention sur la diversité biologique, tenue à Nagoya du 18 au 29 octobre 2010, a convenu d'augmenter significativement les ressources financières de toute provenance pour une mise en pratique

¹ « La fiscalité et la mise en œuvre de la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité », p. 22.

efficace des conclusions du sommet. La même conférence a du reste adopté, par sa décision X/3, une stratégie pour la mobilisation des ressources. La Stratégie européenne pour la biodiversité du 3 mai 2011² décline ces objectifs au niveau européen, et souligne notamment que « La réalisation des objectifs de la présente stratégie et le respect par l'UE des engagements pris au niveau mondial pour la biodiversité dépendront de la disponibilité et de l'utilisation efficace des ressources financières »³.

Impacts de cette mesure

La mesure ne présenterait pas d'impact social négatif en-dehors d'un effet de renchérissement possible de la construction, dans la mesure où les promoteurs et maîtres d'ouvrages pourraient être tentés de répercuter cette charge fiscale sur les prix de vente. On a là un problème récurrent de toute fiscalité fondée sur l'acte de construire et/ou les surfaces effectivement bâties.

Pour autant, cette tendance :

- peut être rapprochée comparativement des coûts induits par la réglementation qui, dans différents domaines (normes anti-sismiques, accessibilité des personnes à mobilité réduite, bilan thermique, etc...) emporte des coûts bien plus substantiels au niveau de la construction ;
- est négligeable au regard des facteurs structurels que sont une demande forte en logement, et l'accroissement des prix du mètre carré (ancien ou neuf) induit par le marché. De ce point de vue, la véritable pression exercée sur la solvabilité des acheteurs n'est pas fiscale, mais résulte bien de la hausse continue des prix de l'immobilier. L'INSEE reconnaît que les prix de l'immobilier ont quasiment doublé entre 2000 et 2008, et sont décorrélés de l'évolution des revenus des ménages⁴
- dans le même temps précisément, les tensions sur la demande de neuf et l'orientation à la baisse des mises en chantier peuvent dissuader les constructeurs de pratiquer cette répercussion.

Fiche réalisée par
Humanité et Biodiversité

² « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel », COM(2011) 244 final, 3 mai 2011.

³ Idem, paragraphe 4.2, p.9.

⁴ Note de conjoncture INSEE : « les prix immobiliers en France, une évolution singulière », M. Clévenot, juin 2011.