

Quelles politiques publiques pour protéger la biodiversité ?

Jean De Beir, Céline Émond, Yannick L'Horty et Laetitia Tuffery

La biodiversité est présente jusqu'en plein cœur de Paris, mais comment la préserver quand les moyens publics sont limités ? En menant une politique d'offre plutôt qu'une politique de demande, notamment car elle touche tous les espaces urbains, périurbains et ruraux.

La biodiversité ordinaire¹ constitue un enjeu pour l'ensemble du territoire. Elle est présente dans les espaces ruraux, périurbains mais aussi urbains de l'Île-de-France. Aussi convient-il de ne pas concentrer toutes les actions sur la sauvegarde de la biodiversité remarquable, localisée uniquement en grande périphérie francilienne. La richesse de la biodiversité urbaine ne doit pas être sous-estimée (Barbault 2008) car au-delà de son intérêt écologique, elle rend un grand nombre de services à l'homme que l'on appelle « services écosystémiques » (Millennium Ecosystem Assessment 2005), qui prennent la forme de ressources telles que l'eau, le bois ou encore les supports récréatifs et culturels. La biodiversité et la production de ces services améliorent la qualité de vie dans les villes et le bien-être des populations (Tzoulas *et al.* 2007 ; Clergeau 2012). L'un des enjeux autour de cette question est donc bien de protéger, voire d'améliorer, cette biodiversité urbaine.

Deux types d'actions publiques

Pour protéger la biodiversité à travers l'activité économique, deux types de politiques publiques régionales peuvent être envisagés (*cf.* tableau 1, colonne a).

Le premier type consiste à soutenir le développement des activités les plus favorables à la pluralité du vivant. Cela renvoie à des actions du côté de la demande de biens et services telle qu'une commande publique vers des secteurs au préalable reconnus comme favorables à la biodiversité. Par exemple, la région Île-de-France pourrait lancer un appel à projet aux étancheurs et paysagistes afin de végétaliser les toitures des lycées franciliens au lieu d'utiliser des goudrons. La région inciterait ainsi, à travers la commande publique, l'accroissement de la production d'activité ayant un impact positif sur la biodiversité. Ce type d'action gagnerait à être ciblé sur des secteurs d'activité où la part des emplois favorables à la biodiversité² est initialement élevée comme, par exemple, dans l'agriculture, la foresterie ou encore les carrières³ car, dans le cas contraire, la commande publique serait très coûteuse puisqu'elle porterait sur un grand nombre de secteurs à faible contenu en emplois favorables à la biodiversité.

¹ La biodiversité comprend ici la diversité des individus dans une espèce donnée, la diversité des espèces, et celles des écosystèmes, c'est-à-dire l'ensemble du tissu vivant, de ses fonctions écologiques et de ses services écosystémiques. Il ne s'agit donc pas des seuls espaces remarquables protégés.

² Ceux qui « contribuent à la connaissance, la gestion, la protection, la valorisation et la restauration de la biodiversité de façon intentionnelle ou non » (Bénard *et al.* 2011).

³ Le choix des secteurs d'activité et la discussion autour de l'impact des politiques publiques est directement issue du travail réalisé précédemment par les auteurs sur les emplois favorables à la biodiversité en Île-de-France (De Beir *et al.* 2012).

Le second type de politique publique envisageable est celui qui modifie les pratiques professionnelles et organisationnelles dans les activités économiques qui sont peu ou pas favorables à la biodiversité. Ce sont les changements du cadre législatif et réglementaire ou encore la mise en place de formations dans les entreprises qui permettent d'agir sur les conditions de production. Ces actions se situent du côté de l'offre de biens et services. Elles tendent à améliorer les pratiques professionnelles et productives dans le but de réduire leur impact environnemental. Pour être pleinement efficaces, ces actions, plus ou moins coercitives, doivent concerner le plus grand nombre d'individus dans les pratiques quotidiennes de leur emploi. Elles sont donc d'autant plus efficaces qu'elles portent sur un grand nombre de secteurs. À titre d'exemple, la région Île-de-France pourrait subventionner des plans de formation pour changer les pratiques et réduire l'usage des produits phytosanitaires, délivrés par les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture ou par des associations, à destination d'agents d'entretien d'espaces verts privés ou publics. En Île-de-France, par exemple, il existe des associations qui prennent en charge l'apprentissage de techniques d'entretien des voies sur berges et des espaces verts en bannissant l'utilisation de produits de synthèse chimique. La région pourrait ainsi accroître son soutien financier à ces initiatives, voire les généraliser à l'ensemble des acteurs concernés. La mise en place d'une politique visant à modifier les pratiques de manière très diffuse dans de nombreux secteurs d'activité pourrait avoir un impact plus large sur la biodiversité. Cette politique d'offre, à l'inverse d'une politique de demande, gagnerait ainsi à être étendue à un grand nombre de secteurs d'activité.

Si l'objectif est à la fois de développer les emplois et de protéger la biodiversité, l'idéal est de combiner les deux types d'actions (De Beir *et al.* 2012). Une action sur la demande crée de l'emploi mais à un coût élevé, alors qu'une action sur l'offre n'a pas d'effet particulièrement positif sur l'emploi, dès lors qu'elle laisse inchangé le niveau de production, mais permet de changer radicalement les pratiques. La politique optimale revient donc à combiner les deux types d'action publique avec des ciblage différenciés selon les secteurs d'activité (*cf.* tableau 1, colonne b).

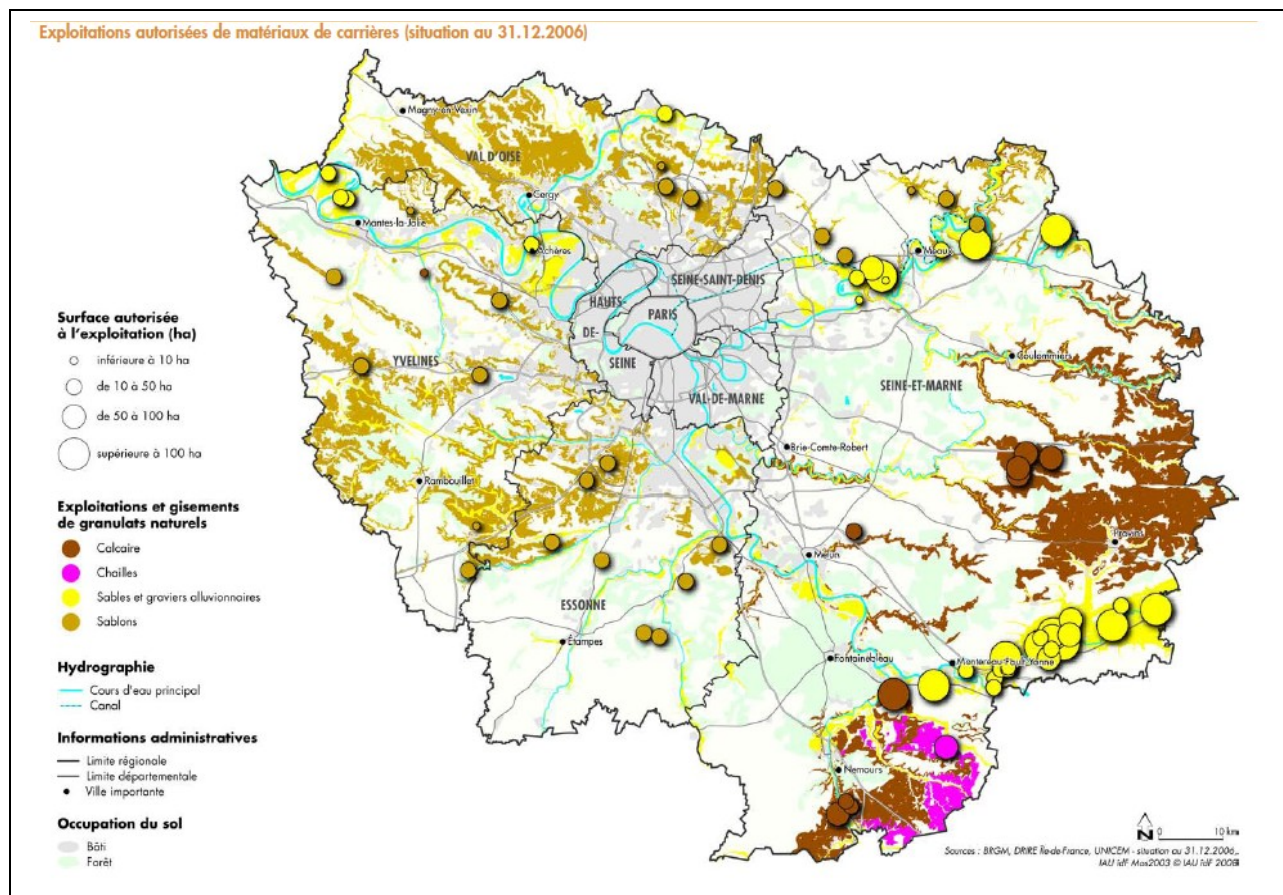
Tenir compte des enjeux territoriaux

À l'échelle de la région Île-de-France, les deux leviers d'actions publiques favorables à la biodiversité recouvrent des enjeux territoriaux différenciés.

Les branches d'activité les plus riches en emplois favorables à la biodiversité sont surtout des activités des secteurs primaire et secondaire qui sont situées pour l'essentiel en zone rurale ou périurbaine (*cf.* carte 1 pour un exemple) et ont un impact sur la biodiversité in situ. En effet, la biodiversité se concentre dans l'espace francilien selon un arc nord-ouest – sud-est, qui s'étend du Vexin occidental à la Bassée, en passant par les boucles de la Seine, les forêts de Rambouillet et des Yvelines, les vallées du Sud-Essonne, le massif des Trois-Pignons et de Fontainebleau (Conseil régional d'Île-de France 2007). La carte présentée ci-dessous localisant les sites d'une activité industrielle spécifique – les carrières – montre bien que ce type d'activité coïncide avec la localisation de la biodiversité. Par exemple, les carrières de sables et de graviers alluvionnaires présentes dans le sud-est de la Seine-et-Marne ont un impact sur la biodiversité présente dans la vallée de la Bassée du fait de l'extraction de minéraux.

Une politique favorable à des actions du côté de la demande sera donc ciblée sur ce petit nombre de secteurs d'activité. Elle aura comme résultat de soutenir la biodiversité localisée en dehors de l'agglomération parisienne, c'est-à-dire sur les sites d'activité à proportion élevée en emplois favorables à la biodiversité.

Carte 1 : Exploitations autorisées de matériaux de carrières en Île-de-France



Sources : Bureau de recherches géologiques et minières, Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement Île-de-France, Union nationale des industries de carrières et matériaux de construction (situation au 31 décembre 2006), Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France (2003).

Inversement, les actions sur l'offre, dont le ciblage sectoriel est plus étendu afin de toucher un maximum de secteurs d'activité comme, par exemple, l'agriculture, la foresterie mais aussi le secteur public ou la recherche-développement, ont un effet plus disséminé sur l'ensemble du territoire francilien en termes de biodiversité, notamment parce que cette dernière n'est pas spécifiquement localisée dans les espaces périurbains ou ruraux mais également en milieu urbain.

Tableau 1 : Instruments de politiques publiques, biodiversité et conséquences spatiales

(a) Instruments de politiques publiques	(b) Ciblage optimal du point de vue de l'effet sur la biodiversité	(c) Conséquences spatiales
Actions sur la demande, au travers d'impulsions budgétaires Exemple : commandes publiques	Ciblage étroit, concentré sur les branches les plus intenses en emplois favorables à la biodiversité	Développement d'emplois favorables à la biodiversité locale dans les zones rurales et périurbaines
Actions sur l'offre, visant à changer les pratiques : réformes du cadre réglementaire et légal de l'activité productive	Ciblage large sur l'ensemble des branches au contact avec la biodiversité	Développement d'emplois favorables à l'ensemble de la biodiversité dans l'ensemble des zones, y compris au centre des métropoles

Face à l'alternative entre politique d'offre et de demande, il apparaît souhaitable pour une politique publique efficace en termes d'emploi, de bien-être et de préservation de la biodiversité de tenir compte de l'intensité locale des interactions « homme–nature » à travers lesquelles se développent des services écosystémiques.

Il s'agit alors de ne pas favoriser une concentration excessive des actions publiques sur des sites excentrés des zones urbaines et selon une logique de réservoirs périphériques de biodiversité car cette concentration de dépenses publiques sur un site protégé ne concernerait qu'une petite partie de la population francilienne.

Ainsi, il peut sembler plus approprié de développer des actions favorables à l'emploi et à la biodiversité sur l'ensemble du territoire, y compris dans les centres urbains où la population est la plus importante et les apports écologiques et socio-économiques (grâce aux services écosystémiques) de la biodiversité le sont aussi. Ce constat plaide pour le soutien des actions du côté de l'offre qui concernent toutes les activités économiques dont la répartition spatiale est peu ou prou celle de la population (*cf.* tableau 1, colonne c).

Bibliographie

- Bénard, S. et Frascaria-Lacoste, N. 2011. *Rapport du comité de filière biodiversité et services écosystémiques. Comité national du plan de mobilisation des territoires et des filières sur le développement des métiers de la croissance verte*, La Défense : Conseil général de l'environnement et du développement durable, mars, 32 p.
- Barbault, R. 2008. « Quelle biodiversité dans les villes », *Cahier de la recherche*, n° 422, septembre.
- Clergeau, P. 2012. « Services écologiques et Trame verte urbaine », *VertigO – la revue électronique en sciences de l'environnement*, hors-série, 12 mai. Consulté le 27 septembre 2013, URL : <http://vertigo.revues.org/11834>.
- Conseil régional d'Île-de France. 2007. *Stratégie régionale pour la biodiversité*, rapport n° CR 45-07, juin.
- De Beir, J., Émond, C., L'Horty, Y. et Tuffery, L. 2011. « Comment développer les emplois favorables à la biodiversité en Île-de-France », *Rapport de recherche de Travail, emploi et politiques publiques (TEPP)*, n° 2011-2. Consulté le 27 septembre 2013, URL : http://www.tepp.eu/images/stories/Comment_developper_les_emplois_favorables_la_biodiversite_2011-2.pdf.
- Millennium Ecosystem Assessment. 2005. *Ecosystems and Human Well-Being: Biodiversity Synthesis*, Washington, DC : World Resources Institute.
- Tzoulas, K., Korpela, K., Venn, S., Yli-Pelkonen, V., Kazmierzak, A., Niemela, J. et James, P. 2007. « Promoting ecosystem and human health in urban areas using Green Infrastructure: A literature review », *Landscape & Urban Planning*, n° 81, p. 167-178.

Jean De Beir est maître de conférences (habilité à diriger des recherches) en sciences économiques à l'université d'Évry-Val-d'Essonne (Centre d'études des politiques économiques de l'université d'Évry (EPEE) et la fédération de recherche du CNRS « Travail, emploi et politiques publiques » (TEPP)). Son travail de recherche porte sur l'économie du recyclage des déchets et celle des structures des marchés de matières premières et secondaires. Depuis deux ans, il participe à une série de travaux relatifs aux emplois favorables à la biodiversité avec des membres de l'équipe CELESTE.

Céline Émond est doctorante en économie au sein du laboratoire ERUDITE (Équipe de recherche sur l'utilisation des données individuelles et temporelles sur l'économie) de l'université Paris-Est Marne-la-Vallée sous la direction de Yannick L'Horty. Elle travaille notamment sur les politiques sociales locales et leur rôle sur la mobilité des individus. Dans ce cadre, elle s'intéresse également aux phénomènes de ségrégation spatiale. Elle est membre de la fédération de recherche du CNRS « Travail, emploi et politiques publiques » (TEPP).

Yannick L'Horty est professeur d'économie à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée et directeur de la fédération de recherche du CNRS « Travail, emploi et politiques publiques » (TEPP) qui regroupe 6 laboratoires de recherche et 150 chercheurs en économie et en sociologie. Il est l'auteur de 200 publications, dont 70 articles dans des revues scientifiques référencées. Ses domaines de recherche sont l'économie du travail, l'économie de la protection sociale et l'évaluation des politiques publiques. Il est membre du conseil scientifique du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, du Comité national d'évaluation du revenu de solidarité active (RSA) et de la Commission des comptes de la santé.

Laetitia Tuffery est doctorante en économie de l'environnement à l'université d'Évry-Val-d'Essonne au sein du Centre d'études des politiques économiques. L'objectif de ses travaux est l'évaluation économique des services culturels et récréatifs fournis par les forêts. Il s'agit de révéler la demande sociale des territoires périurbains en matière d'espaces naturels. Elle travaille, avec une équipe de la fédération de recherche du CNRS « Travail, emploi et politiques publiques » (TEPP), sur l'identification et le dénombrement des emplois favorables à la biodiversité ainsi que les politiques publiques qui leur sont relatives. Le terrain privilégié pour ses recherches est l'Île-de-France.

Pour citer cet article :

Jean De Beir, Céline Émond, Yannick L'Horty & Laetitia Tuffery, « Quelles politiques publiques pour protéger la biodiversité ? », *Métropolitiques*, 27 septembre 2013.
URL : <http://www.metropolitiques.eu/Quelles-politiques-publiques-pour.html>.