

Note d'information 2: Qu'est-ce que la compensation de biodiversité et pourquoi est-ce problématique ?



La biodiversité constitue un élément essentiel à la santé des êtres humains et de la planète ; or l'Union Européenne (UE) n'a pas atteint les objectifs fixés afin d'enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2020. Pour corriger la situation, l'UE procède actuellement à un remaniement de sa stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020 et préconise que la compensation de biodiversité y joue un rôle clé.

Cette note d'information, qui constitue le second numéro d'une série portant sur la politique européenne en matière de biodiversité, explique ce qu'est la compensation de biodiversité. Elle décrit également les raisons pour lesquelles les mesures compensatoires généreront vraisemblablement davantage de problèmes qu'elles n'en résoudront.

Le niveau théorique

Dans le cadre de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, l'UE ambitionne de lancer, en 2015, une initiative pour éviter toute perte nette nulle (initiative NNLI, selon l'acronyme anglais) qui consacre l'idée de « compensation de biodiversité » parmi les solutions envisagées afin d'enrayer la perte de biodiversité. On estime que, pour l'essentiel, l'initiative aidera à maintenir les niveaux de biodiversité tout en permettant le développement, offrant ainsi la garantie de n'occasionner, de manière générale, aucune perte nette de biodiversité. Dans cette logique, la destruction d'un habitat serait « compensée » par la création d'un autre, ce qui, en termes mathématiques, pourrait se traduire par la formule : $-1+1=0$.

Pour les aménageurs des pays membres de l'UE, cette proposition est intéressante. En effet, ils se trouvent confrontés à l'obligation de concilier les deux objectifs souvent divergents que représentent la fourniture de plus de logements et d'infrastructures, d'un côté, et la conservation des paysages de l'UE, de sa faune et de sa flore sauvage, d'un autre.

En amont des objectifs fixés pour l'horizon 2020, l'UE a fait réaliser plusieurs études sur le processus de compensation. Un groupe de travail a également été créé, avec pour mission de réfléchir à la façon dont de telles mesures pourraient être appliquées ainsi qu'à la nécessité éventuelle d'élaborer de nouveaux règlements.

La compensation de biodiversité s'articule autour de deux éléments centraux : les mécanismes de tarification et le fonctionnement du marché financier. L'idée étant que donner un prix aux écosystèmes régulera l'activité.

Toujours selon cette théorie, les maîtres d'ouvrage seront peu disposés à choisir un site assorti de frais de compensation élevés (pour restaurer la biodiversité ou trouver un site dans un autre endroit permettant de compenser les dégâts entraînés), lesquels viendraient s'ajouter aux dépenses liées à l'achat et à la construction. Si malgré ce coût, les travaux sont lancés, le maître d'ouvrage se verra dans l'obligation de fournir l'argent nécessaire aux mesures de conservation. En période d'austérité au niveau des dépenses publiques, il s'agit clairement d'une proposition alléchante.

La compensation de biodiversité, comprenant la tarification des écosystèmes et l'échange ou la restauration de plusieurs sites, représente un exercice complexe. Afin de faciliter le processus, il prévu d'instaurer un système de « banques de compensation », grâce auquel des entreprises spécialisées échangeront des crédits (gains) en retour d'activités bénéfiques pour la biodiversité, de sorte à contrebalancer les débits (pertes) engendrés par des activités ayant occasionné des dégâts écologiques.

De plus, ces entreprises, ou banques, pourront également négocier sur un marché de contrats à terme et offrir certaines quantités de crédit afin de compenser la destruction à venir d'écosystèmes et de biodiversité. Par exemple, la Environment Bank, entité privée basée au Royaume-Uni, opère dans le domaine de la compensation de biodiversité. À l'heure actuelle, elle concentre ses activités sur le marché britannique mais espère les étendre à d'autres. Selon elle, « les banques de compensation (biodiversity banking ou habitat banking) proposent une stratégie économique permettant de réaliser des actions de conservation, telles que la création, la



restauration ou l'amélioration, dont la finalité est de compenser ou d'atténuer l'impact inévitable des projets de développement sur la biodiversité, dans l'optique d'éviter toute perte nette de biodiversité ».¹

La compensation de biodiversité repose sur la quantification de la biodiversité, laquelle permet de comparer les niveaux de biodiversité entre différents lieux. Or, comme l'explique la première note d'information,² les écosystèmes, qui constituent la biodiversité, sont extrêmement complexes et spécifiques à chaque site. Ils sont donc, par définition, irremplaçables. Il n'est possible de justifier le concept de compensation qu'en procédant à plusieurs simplifications, dont le but vise à faciliter le remplacement de la biodiversité d'un endroit par celle d'un autre. En d'autres termes, la compensation de biodiversité nécessite la création « d'unités » de biodiversité.

Le niveau pratique

La première étape du processus de compensation consiste à calculer les dégâts qu'occasionnera un projet d'aménagement (route, habitat, carrière, canalisation, etc.), en mesurant la quantité de biodiversité qui serait détruite. Cet exercice étant compliqué, plusieurs méthodologies simplifiées sont envisagées, comme mesurer la quantité d'hectares perdus.³ Il convient de noter que l'usage de paramètres simples, tels que « l'aire d'habitat », comme moyen de représentation des gains et des pertes réalisés en matière de biodiversité, a été largement discrédité car ces paramètres ne prennent pas en compte « l'état » du site.⁴ Un mécanisme pilote de compensation de biodiversité, actuellement testé au Royaume-Uni, oblige les acteurs engagés dans des activités compensatoires à mesurer la taille du site, à

Les trois types de compensation

Perte évitée : si un maître d'ouvrage détruit un habitat, il peut acheter un autre terrain présentant un état biologique similaire, ou le mettre en location, et il s'engage à ce que cet espace ne soit pas détruit ultérieurement.

Restauration compensatoire : le maître d'ouvrage restaure un terrain similaire à celui détruit pour essayer d'obtenir des valeurs de biodiversité identiques à celles qui ont disparu.

Création compensatoire : le maître d'ouvrage crée un habitat similaire à celui qui aura disparu. Dans ce cas, l'opération peut être réalisée à partir d'un habitat complètement différent, comme la conversion d'une prairie en zone humide ou boisée.



évaluer son état et à examiner sa spécificité. La conjugaison de ces données permet d'obtenir la quantité « d'unités de biodiversité » par hectare.

Au Royaume-Uni, une formule simple est appliquée⁵ : aire d'habitat x état de l'habitat = unités de biodiversité. Cette méthode de calcul ne donne aucun détail concernant l'emplacement de la biodiversité ou le type d'habitat ; en revanche, elle permet d'obtenir une unité uniforme, ce qui signifie qu'une prairie dans le Somerset pourrait remplacer une zone humide située en Cumbria.

La seconde étape consiste à trouver une quantité jugée équivalente « d'unités de biodiversité » produites sur un autre site. Les travaux de création ou de restauration peuvent être réalisés soit par des entreprises spécialisées, soit par des ONG, soit par les maîtres d'ouvrage eux-mêmes. On appelle « compensation » l'acte d'acheter ces unités de biodiversité.

Pour que les maîtres d'ouvrage puissent trouver des crédits compensatoires facilement et rapidement, il est prévu de créer des « banques de compensation » (environment banks) qui permettront d'acheter et de vendre plus aisément des « unités de biodiversité ».

Qu'est-ce qu'une banque de compensation ?

Les maîtres d'ouvrage ont la possibilité, pour s'acquitter de leurs obligations en matière de compensation, de réaliser eux-mêmes les travaux de restauration des espaces ou bien d'acquérir du foncier auprès de fournisseurs de crédits compensatoires. Les opérations de vente ou d'achat de crédits compensatoires sont régies par une banque de compensation (habitat bank). L'UE définit la banque de compensation comme « *un marché où il est possible d'acheter des crédits issus d'actions ayant eu des effets bénéfiques pour la biodiversité dans le but de compenser les débits résultant de dégâts sur l'environnement. Les crédits peuvent être générés avant que les débits à compenser ne surviennent, sans qu'il y ait de lien préalable avec ces derniers, et être stockés dans le temps.* »⁶

Une banque de compensation facilite la tenue d'opérations compensatoires plus simples et moins coûteuses. Elle permet également de mettre les maîtres d'ouvrage en quête d'unités

de biodiversité en rapport avec ceux disposant de crédits, et, ce faisant, dématérialise un peu plus la biodiversité, en la déconnectant de son emplacement d'origine.

L'échelle de la banque définit sa portée (municipale, nationale ou régionale). En adaptant les achats aux besoins des maîtres d'ouvrage, elle permet une souplesse géographique plus ou moins grande au niveau du site compensatoire envisagé.

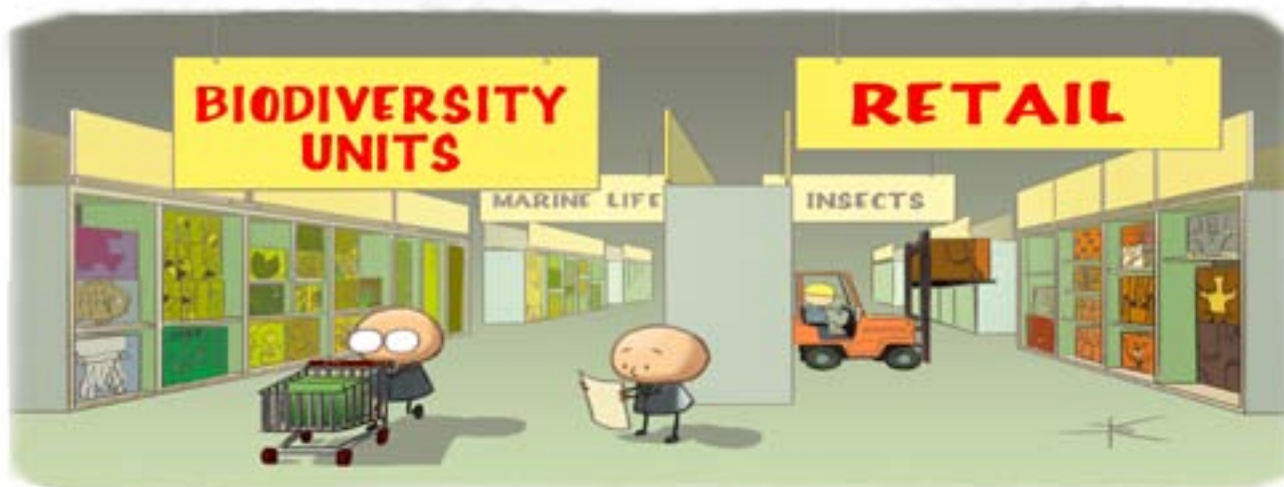
Pour compliquer les choses davantage, le terme banque d'habitat est aussi utilisé pour désigner une région qui est restaurée à l'avance d'être vendue comme une compensation.

L'état des lieux au niveau européen

Pour pallier le déclin des niveaux de biodiversité, décrit dans la première note d'information (link), l'UE s'est fixé six objectifs, inscrits dans la stratégie européenne en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020, laquelle répond à une double mission : enrayer la perte de biodiversité dans l'UE et contribuer à lutter contre sa perte au niveau mondial. De plus, elle indique différentes mesures pour y parvenir, parmi lesquelles la pleine application de la législation européenne existante en matière de protection de la nature, l'utilisation accrue de l'infrastructure verte ainsi que l'augmentation du nombre de mesures d'encouragement pour les agriculteurs et les propriétaires forestiers afin de préserver la biodiversité.

Par ailleurs, la stratégie prévoit que soit élaborée une proposition d'initiative d'ici 2015 pour garantir qu'il n'y ait aucune perte nette de biodiversité et les services écosystémiques (l'initiative NNLI,





selon l'acronyme anglais).⁷ En outre, il y est suggéré que la Commission européenne examine trois options possibles permettant d'atteindre l'objectif « perte nette nulle »⁸:

1. L'instauration d'un cadre décisionnel pour veiller à éviter, chaque fois que cela sera possible, toute détérioration de la biodiversité.
2. L'instauration d'un cadre non-contraignant au niveau de l'UE proposant des orientations afin de guider les politiques menées en matière de compensation de biodiversité.
3. L'instauration d'un cadre juridique au niveau de l'UE rendant obligatoire la compensation de biodiversité.

Bien qu'il existe différentes possibilités pour garantir que l'initiative NNLI repose sur un cadre clair visant à éviter toute détérioration, l'attention, depuis 2010, a entièrement été focalisée sur les mécanismes de compensation de biodiversité. La Commission n'a, à ce jour, pas indiqué de façon précise quelles sont ses intentions. Néanmoins, elle a diligenté plusieurs études afin d'examiner plus en avant l'utilisation potentielle de mesures et de banques de compensation dans l'ensemble de l'UE.⁹

Le premier rapport, intitulé 'Les mécanismes

de marché au service de la biodiversité: les banques de compensation' est paru en 2010.¹⁰ Parmi les recommandations, il est frappant d'y voir figurer la nécessité de modifier les directives actuelles de protection de l'environnement, telles que la directive « Habitats » ou la directive sur la responsabilité environnementale,¹¹ ainsi que d'harmoniser la législation en matière de compensation entre les États membres, de sorte à « rendre possible les échanges au-delà des frontières politiques... (ce qui) faciliteraient le développement d'un régime à l'échelle de l'UE assurant la bonne application du système de banques de compensation dans l'ensemble des États membres et permettant l'échange systématique de crédits dans toute l'UE.»¹²

Le second rapport, publié en janvier 2013, se penche sur le « potentiel de l'offre et de la demande en matière de banques de compensation au niveau de l'UE et les éléments nécessaires à la conception d'un régime de banques de compensation. »¹³

Le troisième rapport, à paraître cet automne, examinera les différentes options de nature politique qui s'offrent à l'UE en matière de perte nette nulle.¹⁶

Afin d'approfondir la réflexion au sujet des prin-

cipes sur lesquels repose une telle initiative, la Commission a convoqué un groupe de travail de parties prenantes et l'a chargé d'explorer les différentes options .¹⁴ Alors que son mandat d'origine consistait à examiner l'ensemble des mesures politiques possibles, le cadre de l'examen a finalement été réduit pour ne plus cibler que les modalités de mise en œuvre de mesures compensatoires et de banques de compensation dans l'UE. Les recommandations finales formulées par le groupe révèlent une division au sein de ses membres au sujet de la compensation de biodiversité.¹⁵ Par ailleurs, la Commission a également demandé à l'Institut pour une politique européenne de l'environnement (IPEE) de rendre, fin 2013, un rapport identifiant les diverses mesures politiques permettant d'éviter toute perte nette.

Les problèmes posés par la compensation de biodiversité

1. De prime abord, l'initiative NNLI apparaît comme un engagement positif. Toutefois, l'implication supposée selon laquelle il n'est pas nécessaire d'inverser la perte de biodiversité mais qu'il est plutôt souhaitable de la maintenir à un niveau stable suscite des inquiétudes. De plus, elle se propose de traiter un enjeu complexe de manière simpliste. Par exemple, s'il on dispose de 10 hectares (ha) de forêt, que l'on en abat 8 ha tout en plantant 8 ha supplémentaires, on estime que dans 25 ans, peut-être, il n'y aura aucune perte « nette ». Or, cette approche n'intègre pas l'importance spatiale ou temporelle de la biodiversité.

La biodiversité étant de nature complexe et interdépendante, la mise en œuvre de mesures compensatoires s'avère problématique. En effet, pour que celles-ci soient crédibles, il faut recenser des quantités importantes de données relatives à plusieurs sites, puis les analyser. Ces données peuvent avoir trait aussi bien à la faune

et la flore qu'aux types de sol, à la climatologie locale ou à d'autres facteurs. Ensuite, on passe à la délicate phase d'estimation de la valeur ou de tarification. Toutes ces étapes requièrent un niveau élevé d'expertise, et nécessiteraient d'importantes dépenses.

Dans ces conditions, le maître d'ouvrage jouirait d'un pouvoir et d'une influence considérables sur le processus. Son intérêt serait également que les travaux d'analyse et d'estimation de la valeur soient réalisés le plus rapidement possible. En conséquence, il existe un risque que l'impact écologique d'un projet soit sous-estimé, comme ce fut le cas à Notre-Dame-des-Landes, dans le nord-ouest de la France (cf. troisième note d'information).

2. Les personnes intervenant dans le domaine de la compensation de biodiversité parlent en termes d'objectifs de biodiversité remplacée, non pas en termes de certitudes. Or, si les objectifs ne sont pas atteints, la biodiversité d'une zone sera à jamais perdue.

3. Pour assurer le bon fonctionnement de tout système de compensation de biodiversité, la mise en place d'une gouvernance solide constitue un élément essentiel. De plus, il est fondamental d'en opérer un suivi approprié et indépendant. Ce suivi doit concerner toute la durée de la mesure compensatoire, qui peut s'étendre sur plusieurs années. Au regard des différents régimes de gouvernance présents dans l'UE, et considérant que l'expertise et la main d'œuvre requises feront vraisemblablement défaut à plusieurs endroits, il est fort probable que le suivi opéré sera incomplet.

4. Jusqu'à présent, la compensation de biodiversité se concentre uniquement sur les mesures de troc ou d'échange entre plusieurs sites de biodiversité ; elle ne s'est pas intéressée à la formidable valeur sociale qu'offre la biodiversité



aux populations locales en termes de culture, de spiritualité ou de loisirs. Les personnes ressentent un attachement vis-à-vis des espaces qui constituent leur environnement immédiat. Peut-être apprécient-elles de s'y promener ou d'y rencontrer leurs amis ; peut-être l'endroit leur procure-t-il un bien-être. Pour elles, il est hors de question d'abandonner cet espace ou d'apprendre qu'il a été échangé avec un site équivalent et qu'elles doivent parcourir plusieurs kilomètres pour s'y rendre.

5. Par ailleurs, les mesures compensatoires ne prennent pas non plus en compte les autres avantages fournis par la nature, comme l'atténuation des inondations, l'alimentation des eaux souterraines, l'air pur et la pollinisation. La disparition de ces services pourrait se traduire non seulement par des conséquences sociales et environnementales significatives pour la population locale, mais aussi par un impact négatif sur l'économie car la valeur des logements situés à proximité ainsi que l'attractivité générale du lieu pourraient se voir amoindries.

6. Enfin, il convient de s'interroger sur l'aptitude du marché et de la finance à remplir le rôle d'agent de régulation (et de force œuvrant pour le bien) dans le domaine de l'environnement. Là encore, en matière de compensation de biodiversité, les antécédents ne sont pas brillants. La troisième note d'information démontrera comment le système européen d'échange de quotas d'émissions, le régime de compensation le plus complet au monde, reste, jusqu'à présent, un échec retentissant.¹⁸

Peu d'amoureux de la nature s'opposeraient à l'idée d'éviter toute perte nulle pour la biodiversité. Après tout, l'expression implique la conservation du milieu naturel. Dans le cadre envisagé, qui prône la compensation comme instrument clé pour « éviter toute perte nulle », bien que certains écosystèmes disparaîtront à certains endroits, ils seront restaurés ou conservés dans un autre lieu, assurant ainsi le maintien de l'équilibre naturel. En quoi cela pose-t-il problème ? Si seulement la vie était aussi simple. L'idée d'éviter toute perte nulle ou celle de compenser la biodiversité peuvent, certes, paraître intéressantes ; toutefois, elles correspondent, en réalité, à des slogans vides et simplistes, qui sous-estiment gravement la richesse et la diversité du milieu naturel.

Le fait est que la biodiversité et les écosystèmes constituent des domaines complexes. Leurs cycles de vie, dynamiques, changent sans cesse et reposent sur toute une série de hiérarchies et de niveaux d'organisation, lesquels sont extraordinairement difficiles à quantifier, sans parler de la difficulté à leur attribuer un prix. Il est impossible de réduire la biodiversité et les multiples éléments qui la composent à un système de crédits ou de monnaies, tel que le propose le système de compensation.

De même, il est impossible de permuter différentes parties d'espaces naturels les uns avec les autres. Par exemple, si un maître d'ouvrage souhaite échanger les crédits d'une zone humide, riche en faune et en flore aquatiques, ou en compenser la destruction, avec une terre boisée où abondent d'importantes essences d'arbres, peut-on réellement équilibrer, échanger ou substituer ces éléments diversifiés les uns avec les autres ?

La régulation en matière de protection environnementale au moyen d'instruments fondés sur le marché et axés sur les prix, tels que la compensation de biodiversité, marquera le début d'un changement de paradigme qui s'éloigne de la législation applicable dans le domaine de l'environnement.

Conclusion



END NOTES

1. <http://www.environmentbank.com/docs/Habitat-Banking-in-the-UK-The-Environment-Bank-Ltd.pdf>
2. www.fern.org/biodiversityoffsettingbriefing1
3. http://forest-trends.org/documents/files/doc_578.pdf
4. L'Économie des écosystèmes et de la biodiversité (TEEB), Rapport de la TEEB à l'intention des décideurs politiques locaux et régionaux, 2010. <http://www.teebweb.org/our-publications/teeb-study-reports/local-and-regional-policy-makers/>
5. Defra 2012, 'Biodiversity Offsetting Pilots Technical Paper: the metric for the biodiversity offsetting pilot in England'
6. http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/eftec_habitat_technical_report.pdf
7. Tel que stipulé dans l'objectif 2 de la stratégie en faveur de la biodiversité à l'horizon 2020
8. P. 46 http://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/comm2006/pdf/2020/1_EN_impact_assesment_part1_v4.pdf
9. The main consultancies involved are eftec, IEEP, ICF GHK and a number of individuals from other consultancies such as Kerry Ten Kate from BBOP, Jo Treweek from Treweek Environmental Consulting (TEC) and Jon Ekstrom from The Biodiversity Consultancy.
10. http://ec.europa.eu/environment/enveco/pdf/eftec_habitat_technical_report.pdf
11. Ibid. p. 119 and p.127
12. Ibid. p. 250
13. http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/Habitat_banking_Report.pdf
14. All documents and presentations that were produced and circulated in this working group can be found on the EU document sharing space: <https://circabc.europa.eu/faces/jsp/extension/wai/navigation/container.jsp>
15. Reference
16. Due to be released in 2014.
17. www.fern.org/biodiversityoffsettingbriefing3
18. <http://www.fern.org/EUETSmythbusting>

Publié par FERN, l'ONG qui travaille pour un monde avec plus de justice sociale et environnementale, avec un focus sur les forêts et les droits des peuples forestiers dans le politiques et pratiques de l'UE.

1C Fosseyway Business Centre
Stratford Road
Moreton-in-Marsh, Gloucestershire
GL56 9NQ UK
t +44 (0)1608 652 895
f +44 (0)1608 652 878

26 rue d'Edimbourg
B-1050 Brussels
Belgium
t +32-2-8944690
f + 32-2-8944610
e info@fern.org

Pour plus d'information sur la campagne de FERN sur la compensation de biodiversité, visitez: [visit www.fern.org](http://www.fern.org)

Editor: Kieran Cooke

Cette note est la deuxième d'une série de notes d'information qui évalue la politique de l'UE pour atteindre «aucune perte nette» de la biodiversité. Les notes d'information montrent que la biodiversité est spécifique à un site et fondamentale à l'existence humaine. Dans la plupart des cas, les dommages à la biodiversité ne peuvent pas, dans la vie d'une communauté, être compensés. La nature est un bien commun auquel nous avons tous le droit et pour laquelle nous avons tous une responsabilité. Pour être efficace, toute politique pour la protection de la biodiversité doit prendre cela en compte.

Pour plus d'information contactez Hannah Mowat: hannah@fern.org

