



N° 2258

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2014

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

sur l'**initiative envisagée par la Commission européenne pour atteindre l'objectif**  
**« Aucune perte nette de biodiversité »**

ET PRÉSENTÉ

PAR M<sup>me</sup> DANIELLE AUROI,  
Députée

---

*La Commission des affaires européennes est composée de : M<sup>me</sup> Danielle AUROI, présidente ; M<sup>mes</sup> Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Pierre LEQUILLER, vice-présidents ; MM. Christophe CARESCHE, Philip CORDERY, M<sup>me</sup> Estelle GRELIER, M. André SCHNEIDER, secrétaires ; MM. Ibrahim ABOUBACAR, Jean-Luc BLEUNVEN, Alain BOCQUET, Jean-Jacques BRIDEY, M<sup>mes</sup> Isabelle BRUNEAU, Nathalie CHABANNE, MM. Philip CORDERY, Jacques CRESTA, M<sup>me</sup> Seybah DAGOMA, MM. Yves DANIEL, Bernard DEFLESSELLES, M<sup>me</sup> Sandrine DOUCET, M. William DUMAS, M<sup>me</sup> Marie-Louise FORT, MM. Yves FROMION, Hervé GAYMARD, Jean-Patrick GILLE, M<sup>me</sup> Chantal GUITTET, MM. Razy HAMMADI, Michel HERBILLON, Laurent KALINOWSKI, Marc LAFFINEUR, Charles de LA VERPILLIÈRE, Christophe LÉONARD, Jean LEONETTI, Arnaud LEROY, M<sup>me</sup> Audrey LINKENHELD, MM. Lionnel LUCA, Philippe Armand MARTIN, Jean-Claude MIGNON, Jacques MYARD, Rémi PAUVROS, Michel PIRON, Joaquim PUEYO, Didier QUENTIN, Arnaud RICHARD, M<sup>me</sup> Sophie ROHFRIETSCH, MM. Jean-Louis ROUMEGAS, Rudy SALLES, Gilles SAVARY.*

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
A. L'ENJEU MAJEUR DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ .....	7
1. Le contexte général.....	7
2. La problématique de la consultation publique.....	8
B. LES QUESTIONS POSÉES DANS LA CONSULTATION PUBLIQUE.....	11
1. Le périmètre et les objectifs de la future initiative « Aucune perte nette » .....	11
a. Causes .....	11
b. Cible.....	11
c. Milieu marin.....	11
d. Secteurs économiques .....	11
2. Les options politiques .....	12
a. Types de mesures à prendre.....	12
b. Types de modes opératoires .....	13
3. L'inclusion de la compensation dans la hiérarchie d'atténuation .....	14
a. Principe .....	14
b. Limites .....	15
c. Compensation « trait pour trait » vs compensation « avec avantage » .....	16
d. Compensation « sur site » vs compensation « hors site » .....	17
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>19</b>
<b>PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE.....</b>	<b>21</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>25</b>
<b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE.....</b>	<b>27</b>
<b>ANNEXE N° 2 : ACTION 7 DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE 2011-2020 POUR LA BIODIVERSITÉ.....</b>	<b>29</b>
<b>ANNEXE N° 3 : RÉPONSE À LA CONSULTATION PUBLIQUE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE.....</b>	<b>31</b>



## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Depuis le début de la XIX<sup>e</sup> législature, notre Commission des affaires européennes a entrepris de nombreux travaux à propos des différents aspects de la biodiversité.

Elle s'attache en outre à intervenir le plus amont possible de la démarche législative européenne ; dans cet esprit, elle suit avec attention le programme des consultations publiques régulièrement ouvertes par la Commission européenne et d'efforce de répondre à celles qui lui semblent les plus stratégiques, dans la perspective de futures réglementations.

Dans le domaine de l'environnement, au cours de l'année passée, elle a déjà répondu à trois consultations publiques, sur les sujets suivants :

- la fixation d'un objectif quantitatif de de réduction des déchets marins ;
- la lutte contre le trafic d'espèces sauvages ;
- la qualité de l'eau potable.

Le présent rapport d'information, assorti d'une proposition de résolution européenne, porte sur une consultation publique courant du 5 juin au 17 octobre 2014, à propos de l'une des vingt actions prévues dans la stratégie européenne 2011-2020 en faveur de la biodiversité, partie intégrante de la stratégie Europe 2020 : éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques.

Il s'agit en particulier de déterminer les modalités de mise en œuvre des opérations de compensation susceptibles d'être effectuées pour réparer les dommages à la biodiversité et aux services écosystémiques consécutifs à des aménagements artificiels. Car ladite compensation ne doit intervenir qu'en recours ultime, s'il s'avère impossible d'agir aux étapes précédentes de la « *hiérarchie d'atténuation* », par des mesures d'évitement ou de réduction des dommages occasionnés à la biodiversité, voire de restauration des éléments de biodiversité endommagés.



## A. L'ENJEU MAJEUR DE LA PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ

### 1. Le contexte général

Au cours des deux premières années de la présente législature, la Commission des affaires européennes a produit plusieurs travaux à propos de divers aspects de la biodiversité, plus précisément l'accès aux ressources biologiques et le partage des avantages en découlant<sup>1</sup>, l'incidence des projets d'infrastructures sur l'environnement<sup>2</sup>, les espèces exotiques envahissantes<sup>3</sup>, la lutte contre le trafic d'espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction<sup>45</sup> ou les déchets plastiques<sup>67</sup>. Enfin, à l'occasion de l'examen du projet de loi-cadre relatif à la biodiversité, elle a publié un rapport pour observation décrivant l'ensemble des politiques et des législations en vigueur dans ce domaine à l'échelle européenne<sup>8</sup>.

En outre, pas plus tard que la semaine dernière, elle a organisé une table ronde consacrée à la politique européenne de défense de la biodiversité dans la perspective de la 12<sup>e</sup> Conférence des parties (CdP) à la Convention sur la diversité biologique (CDB), qui se tient à Pyeongchang, en Corée du Sud, en ce moment même, du 6 au 17 octobre.

Protéger la biodiversité est important au regard de sa valeur intrinsèque mais il s'agit également d'un gage de bien-être humain. Les écosystèmes en bonne santé, résilients et productifs offrent en effet de nombreux avantages, dits « *services écosystémiques* », aux sociétés humaines : nourriture, bois, carburant, eau potable, air pur, protection naturelle contre les inondations, stockage du carbone et loisirs.

La responsabilité qui incombe à la France en la matière est particulièrement forte, compte tenu des richesses en biodiversité qu'elle recèle

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 396 du 13 novembre 2012 de M<sup>me</sup> Danielle Auroi sur le protocole de Nagoya relatif à la « biopiraterie ».

<sup>2</sup> Communication écrite du 23 juillet 2013 sur l'évaluation des incidences sur l'environnement de certains projets publics et privés.

<sup>3</sup> Communication de M. Arnaud Leroy du 12 novembre 2013 sur la lutte contre les espèces exotiques envahissantes.

<sup>4</sup> Communication écrite du 29 janvier 2014 sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention CITES.

<sup>5</sup> Communication de M<sup>me</sup> Danielle Auroi du 9 avril 2014 sur la lutte contre le trafic d'espèces sauvages.

<sup>6</sup> Rapport d'information n° 1664 du 18 décembre 2013 de M. Arnaud Leroy sur la consultation publique de la Commission européenne relative aux déchets marins.

<sup>7</sup> Communication de M. Arnaud Leroy du 27 mai 2014 sur la consommation de sacs en plastique.

<sup>8</sup> Rapport d'information n° 1973 du 27 mai 2014 de M<sup>me</sup> Danielle Auroi sur le projet de loi relatif à la biodiversité.

dans ses départements et collectivités ultramarins, notamment en Guyane et dans ses îles de l’océan Indien et du Pacifique. À cet égard, votre rapporteure rappelle qu’elle conteste le projet d’abandon de la procédure d’inscription des sites remarquables, prévue par le Gouvernement dans le projet de loi biodiversité<sup>1</sup>.

Dans l’Union européenne comme dans beaucoup d’autres parties du monde, malgré les législations et les politiques consacrées à la protection de l’environnement, la biodiversité continue de décliner. Près de 25 % des espèces animales d’Europe sont ainsi menacées d’extinction et la plupart des écosystèmes y sont dégradés. Les principales causes de ces pertes de biodiversité sont les changements d’utilisation des terres, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution, les espèces exotiques envahissantes et le changement climatique.

La gravité de la situation vient encore d’être mise en évidence dans un rapport<sup>2</sup> du Fonds pour la nature (WWF), rendu public le 30 septembre 2014, qui chiffre à 52 % le déclin des populations d’espèces de vertébrés sauvages intervenu entre 1970 et 2010.

En 2011, la Commission européenne a adopté une stratégie *ad hoc* sur dix ans<sup>3</sup> afin de corriger les lacunes du corpus législatif européen et des politiques communautaires menées dans ce domaine. L’une des vingt actions qu’elle prévoit est intitulée « *Aucune perte nette de biodiversité et de services écosystémiques* », ce qui implique notamment que la Commission européenne poursuive ses travaux en vue de proposer, d’ici à 2015, une initiative visant à éviter toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services<sup>4</sup>.

## **2. La problématique de la consultation publique**

Il s’agit d’examiner les différentes modalités envisageables et peut-être de s’inspirer des législations de certains États membres qui intègrent déjà des dispositions poursuivant cet objectif, dont la France, à travers des mesures d’évitement, de minimisation, de restauration ou de compensation.

À cet effet, le 5 juin 2014, la Commission européenne a ouvert une consultation publique en direction des différentes catégories de parties prenantes, qui court jusqu’au 17 octobre 2014.

Il convient en préambule de souligner le problème sémantique soulevé par la notion même d’absence de perte de biodiversité. On constate en effet un gouffre

---

<sup>1</sup> *Projet de loi relatif à la biodiversité, n° 1847, enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 26 mars 2014.*

<sup>2</sup> *Rapport planète vivante 2014.*

<sup>3</sup> *Communication de la Commission européenne du 3 mai 2011 : « La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l’UE à l’horizon 2020 » [COM(2011) 244].*

<sup>4</sup> *Voir annexe 2.*

entre ce que devrait signifier l'emploi de cette terminologie et la façon dont les politiques de défense de la biodiversité sont mises en œuvre sur le terrain en Europe. Le génie écologique ne parviendra jamais à compenser ce qui a été détruit. Pour parvenir réellement à zéro perte nette de biodiversité, il faudrait en effet que l'humanité disparaisse, pour paraphraser le titre provocateur de l'ouvrage du philosophe naturaliste Yves Paccalet<sup>1</sup> ! L'idée est tellement forte qu'elle s'avère pernicieuse : la réalité scientifique devrait imposer d'éviter les slogans brutaux et inapplicables pour leur préférer des actions concrètes. Au-delà de cette remarque prudentielle, la mise en œuvre de l'objectif politique « *Aucune perte nette* » devra impérativement respecter des règles strictes, faute de quoi il serait absolument dénué de sens.

Cette considération prend une importance particulière alors que les organisations non gouvernementales Friends of the Earth Europe (FEE) et CEEweb for biodiversity viennent de présenter un rapport alarmiste à l'attention des participants à la CdP de Pyeongchang : la communauté internationale – particulièrement l'Union européenne –, a pris trop de retard pour espérer atteindre les objectifs de restauration de la nature qu'elle s'était assignés à l'horizon 2020, à moins que ne soient conduites des actions supplémentaires urgentes et efficaces pour réduire la pression sur la nature.

---

<sup>1</sup> L'Humanité disparaîtra, bon débarras ! (Artaud, 2006).



## **B. LES QUESTIONS POSÉES DANS LA CONSULTATION PUBLIQUE**

### **1. Le périmètre et les objectifs de la future initiative « Aucune perte nette »**

#### ***a. Causes***

La Commission européenne prévoit d'axer sa future initiative sur les causes suivantes de perte de biodiversité, domaines qui ne font actuellement pas l'objet de politiques européennes bien encadrées :

- le changement d'usage des terres ;
- la surexploitation des ressources naturelles ;
- la pollution diffuse des eaux.

#### ***b. Cible***

Les moyens associés à l'initiative seraient concentrés sur les zones extérieures au réseau Natura 2000, afin d'y renforcer la sauvegarde et la restauration des services écosystémiques. L'un des enjeux cruciaux consiste en effet à défendre la « biodiversité ordinaire » pour limiter la segmentation et la fragmentation du territoire, au moins en constituant des corridors écologiques reliant les zones qui bénéficient d'un haut niveau de protection. De nouveaux moyens financiers et de recherche pourront ainsi être dégagés en faveur de zones actuellement considérées comme secondaires au regard de la biodiversité.

#### ***c. Milieu marin***

La Commission européenne semble privilégier l'option d'une initiative ne couvrant d'abord que l'environnement terrestre – y compris l'eau douce, les estuaires et les eaux côtières – puis, seulement dans un second temps, la haute mer. Il serait plus judicieux qu'elle couvre dès le début les systèmes terrestres et marins, au même titre. Cela ne pourra que contribuer au renforcement des recherches scientifiques sur les services écosystémiques du milieu marin, nécessaire pour compléter les faibles connaissances actuelles. La conception et la mise en œuvre d'opérations de compensation est d'ailleurs plus délicate encore en milieu marin qu'en milieu terrestre.

#### ***d. Secteurs économiques***

Plusieurs secteurs économiques sont envisagés pour figurer dans le périmètre de la future initiative « Aucune perte nette » :

- l'agriculture ;

- les bâtiments et travaux publics ;
- les infrastructures énergétiques ;
- les industries extractives ;
- la pêche et l’aquaculture ;
- la forêt ;
- les infrastructures de transport.

Aucun de ces secteurs économiques ne saurait en effet être négligé. Tous ont des incidences directes sur la biodiversité et hiérarchiser l’impact global de chacun d’entre eux sur la biodiversité n’a aucun sens car tout dépend des projets d’aménagement pris individuellement.

Il convient néanmoins ici de souligner que la défense des services écosystémiques entre parfois en conflit avec d’autres problématiques environnementales, notamment la nécessité de s’engager dans le processus de transition énergétique à travers la mise en fonctionnement d’installations de production alternatives comme les centrales hydroélectriques et éoliennes. Ces équipements provoquent en effet des ruptures de continuité écologique. De même, l’exploitation de la biomasse se traduit par des coupes claires dans les forêts. La future initiative devra tenir compte de ces aspects.

## **2. Les options politiques**

### ***a. Types de mesures à prendre***

La Commission européenne suggère dix types de mesures à prendre et invite les parties prenantes à évaluer leur pertinence.

Avant que ne soit envisagée une extension de leur périmètre ou de leur portée, votre rapporteur est favorable à un renforcement de la mise en œuvre des directives relatives :

- à la responsabilité environnementale<sup>1</sup> ;
- aux études d’impact environnemental<sup>2</sup> (EIE) ;

---

<sup>1</sup> Directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (Journal officiel L 143 du 30 avril 2004).

<sup>2</sup> Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2011/92/UE concernant l’évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l’environnement (Journal officiel L 124 du 25 avril 2014).

– aux évaluations stratégiques des incidences sur l’environnement<sup>1</sup> (ESIE).

Votre rapporteure est très favorable à :

– l’amélioration de la planification spatiale dans les environnements terrestres, côtiers et marins ;

– l’accroissement du verdissement de la politique agricole commune afin de mieux protéger les zones semi-naturelles ;

– l’incorporation de l’objectif « *Aucune perte nette* » dans la stratégie forestière de l’Union européenne ;

– la sanctuarisation des moyens dédiés à la biodiversité dans le budget de l’Union européenne ;

– l’élaboration d’un cadre juridique européen pour la compensation, comprenant des principes généraux et des normes communes.

Votre rapporteure est en revanche très défavorable à l’élaboration d’un cadre européen incitant à des compensations volontaires, comprenant des lignes directrices techniques et des analyses comparatives des bonnes pratiques. Cela irait en effet à l’encontre du principe selon lequel il ne faut pas inciter aux compensations mais au contraire aux trois premiers stades de la hiérarchie d’atténuation.

Quant à l’idée consistant à promouvoir des instruments de marché pour soutenir l’objectif « *Aucune perte nette* », comme un label, elle est trop vague pour émettre un avis à son sujet et devrait être précisée.

#### ***b. Types de modes opératoires***

La Commission européenne suggère quatre types de modes opératoire :

– prendre des mesures pour améliorer l’efficacité de la législation et des politiques en vigueur, à travers une meilleure exécution, une sensibilisation plus active et l’élaboration de lignes directrices techniques ;

– examiner et, si nécessaire, réviser les textes législatifs en vigueur dans le champ de l’environnement, afin de s’assurer du respect du principe « *Aucune perte nette* » et de la bonne intégration de la hiérarchie d’atténuation ;

– s’assurer que les politiques et les actions financées par l’Union européenne respectent le principe « *Aucune perte nette* » et appliquent correctement la hiérarchie d’atténuation ;

---

<sup>1</sup> Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l’évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l’environnement (Journal officiel L 197 du 21 juillet 2001).

– élaborer un cadre européen pour promouvoir l’application cohérente et uniforme de la compensation, des lignes directrices techniques et des analyses comparatives des bonnes pratiques.

La première option doit être privilégiée. En effet, avant d’élaborer et d’implémenter cette nouvelle stratégie, il est essentiel de commencer par faire appliquer le contenu des textes législatifs existants car la stabilité juridique est importante pour les pétitionnaires. L’Union européenne et les États membres doivent se donner les moyens de mettre en œuvre toutes les règles déjà applicables, notamment par la pédagogie, en accompagnant mieux les aménageurs dans leur mise en œuvre du séquençage de la hiérarchie d’atténuation. L’idée n’est évidemment pas d’appeler à une simplification des normes européennes de protection de la biodiversité mais de se conformer à l’exigence du respect de la législation en vigueur, dans un souci de bonne gouvernance, notamment en France, pays qui se distingue par le grand nombre d’infractions au droit européen de l’environnement constatées par la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE).

### **3. L’inclusion de la compensation dans la hiérarchie d’atténuation**

#### ***a. Principe***

L’expression « hiérarchie d’atténuation » fait référence à une logique d’intervention systématique et par étape, couramment mise en œuvre pour répondre à des actions entraînant des dommages à la biodiversité. La mesure à prendre en priorité est l’évitement, en renonçant à l’action ou en la réalisant ailleurs, s’il n’est pas démontré qu’elle répond à des raisons impératives d’intérêt public majeur. Vient ensuite la réduction des dommages, au stade de la conception comme à celui de la mise en œuvre de l’action. Lorsque l’action a eu lieu, il est encore possible, dans certains cas, de procéder à la restauration du site abîmé. Au final, en dépit de tous les efforts d’évitement, de réduction et de restauration, s’il reste des dommages résiduels, ceux-ci doivent faire l’objet d’une compensation.

En résumé, la hiérarchie d’atténuation suit les étapes suivantes : éviter, réduire, restaurer, compenser. Ces étapes doivent être suivies dans l’ordre et aucune ne doit être omise.

Il paraît donc utile d’inclure la notion de compensation dans l’initiative « *Aucune perte nette* », conformément aux recommandations d’un rapport du 31 janvier de l’Institut pour la politique environnementale européenne<sup>1</sup> (IIEP<sup>2</sup>), à condition qu’une grille de sélection stricte bloque l’éligibilité à cette option de projets ayant fait fi des trois premières étapes de la hiérarchie d’atténuation. Il

---

<sup>1</sup> “Policy options for an EU No Net Loss Initiative – Final Report”.

<sup>2</sup> *Pour* Institute for European Environmental Policy.

convient en effet d'empêcher que les promoteurs s'autorisent à détruire de la biodiversité en se reposant sur l'alternative de la compensation. Celle-ci ne doit intervenir qu'en dernier recours, s'il s'avère impossible d'éviter cette destruction, de la réduire ou de restaurer la biodiversité détruite ; elle ne doit aucunement être conçue en amont du projet d'aménagement. La logique « pollueur-payeur » ne saurait prendre le pas sur la hiérarchie d'atténuation.

### ***b. Limites***

Par ailleurs, une compensation ne peut le plus souvent être qu'imparfaite car l'homme ne dispose pas toujours des outils et technologies pour refaire ce que la nature avait mis des milliers voire des millions d'années à fabriquer. Il ne sait tout bonnement pas recréer certains habitats remarquables comme les tourbières ou les forêts primaires, essentiels à la survie de nombreuses espèces végétales ou animales, qu'il s'agisse d'insectes, d'oiseaux ou de mammifères.

La compensation bute également sur la raréfaction du foncier disponible. Ainsi, pour sauvegarder le grand hamster d'Alsace, il a été décidé que, pour chaque hectare d'habitat détruit, dix hectares devaient être affectés à la compensation. Mais comment trouver de telles superficies dans la plaine alsacienne sans impacter d'autres usages des terres ? Le risque est de s'orienter vers une discrimination du territoire entre zone complètement protégées et zones complètement aménagées.

En réalité, les mesures de compensation mises en œuvre consistent souvent en la mise sous maîtrise foncière ou sous protection réglementaire d'un habitat identique à celui qui est détruit. La perte de biodiversité et de services écosystémiques n'est donc pas réellement compensée puisque la superficie sur laquelle l'habitat est sauvegardé accuse un solde négatif ; nous sommes loin de l'objectif affiché d'aucune perte nette de biodiversité.

Pour que les zones préservées ne soient pas utilisées abusivement à plusieurs reprises comme compensations à la destruction de plusieurs habitats similaires, mais aussi pour qu'elles soient sanctuarisées afin d'échapper à toute artificialisation ultérieure, l'Union européenne devrait se doter d'un outil de conservation de la mémoire foncière des mesures compensatoires.

Notons en outre que la mise en application raisonnée de la compensation se heurte à un déficit de connaissances théoriques pour bien comprendre le fonctionnement des écosystèmes. L'efficacité des politiques publiques et des initiatives des organisations non gouvernementales en faveur de la biodiversité dépend, à ce stade, du renforcement des moyens consacrés à la recherche. Dans cette optique, il est crucial de conserver et de valoriser les savoirs naturalistes locaux, qui ont tendance à se perdre et ne survivent que grâce au milieu associatif bénévole, y compris en France.

**c. Compensation « *trait pour trait* » vs compensation « *avec avantage* »**

La compensation peut être destinée à remplacer les éléments de biodiversité et/ou les services écosystémiques perdus par des éléments de biodiversité et/ou des services écosystémiques similaires ; une compensation de ce type est appelée « *trait pour trait* ».

Dans d'autres cas, les éléments de biodiversité et/ou les services écosystémiques perdus sont remplacés par des éléments de biodiversité et/ou des services écosystémiques d'une valeur supérieure et/ou des services écosystémiques cruciaux ou prioritaires, même si le terrain bénéficiant de la compensation est d'une superficie inférieure à celui qui a subi le dommage ; une compensation de ce type est appelée « *avec avantage* ».

« *Trait pour trait* » signifie que les gains apportés par la compensation sont aussi proches que possible de ce qui a été perdu. « *Avec avantage* » signifie que les éléments de biodiversité réparés par la compensation sont plus rares ou d'une valeur supérieure que ceux qui ont été perdus. Que l'une ou l'autre des options soit choisie, le principe « *Aucune perte nette* » exige que les gains soient au moins équivalents à la perte ou aux dommages résiduels.

Une compensation *trait pour trait* réelle doit être privilégiée sur une compensation *avec avantage* illusoire, dans la mesure où il n'existe pas d'instrument pour mesurer la valeur des services écosystémiques. La comparaison entre la valeur des services écosystémiques rendus par deux éléments de biodiversité différents est donc aléatoire voire impossible. Pour compenser l'assèchement d'une zone humide, par exemple, serait-il « écologiquement rentable » de construire ou de moderniser une station d'épuration à proximité ou encore d'introduire des bouquetins supplémentaires dans les Pyrénées ou les Alpes ? Une vraie compensation devrait au demeurant se traduire par une renaturalisation de terres artificialisées. C'est pourquoi une expertise s'impose dans chaque cas, plutôt que le recours à une grille d'évaluation standard ou flexible.

Toutefois, lorsqu'une compensation *trait pour trait* s'avère impossible, il convient d'exiger une compensation *avec avantage* d'un niveau très élevé. Le coût induit par cette opération doit inciter les opérateurs économiques à respecter l'esprit de la hiérarchie d'atténuation, c'est-à-dire à ne recourir à la compensation qu'en dernière extrémité.

Et, afin qu'ils ne pèsent pas au final sur la collectivité publique, les coûts liés à la compensation doivent impérativement être internalisés par l'aménageur : dans les cas où les premières étapes de la hiérarchie d'atténuation s'avèrent inopérantes, il doit provisionner les sommes nécessaires aux mesures compensatoires.

***d. Compensation « sur site » vs compensation « hors site »***

Les mesures de compensation peuvent être prises sur le site où le dommage a eu lieu ou à proximité immédiate ; on parle alors de compensation « *sur site* ».

Dans d'autres cas, la compensation est effectuée ailleurs, loin du site où les dommages ont été constatés ; on parle alors de compensation « *hors site* ».

Toujours pour prendre en compte la difficulté à mesurer et à comparer la valeur des services écosystémiques, la compensation sur site doit être imposée comme l'option de droit commun. S'il s'avère irréalisable d'assurer une compensation sur site, elle doit être effectuée dans une logique de proximité immédiate, dans un rayon de quelques kilomètres, en tout état de cause pas à l'échelle du marché intérieur – même si la zone visée présente des caractéristiques biogéographiques similaires – ni dans un pays tiers au titre de l'aide au développement, l'objectif n'étant pas de se donner bonne conscience mais de défendre la biodiversité locale dans toute l'Europe.

Une approche administrative et comptable de la compensation serait inopérante dans la plupart des cas. C'est pourquoi il n'est pas souhaitable de recourir à des fonds financiers censés collecter de l'argent auprès des aménageurs en vue de l'affecter à des opérations de compensation hors site.

Et la compensation doit être mise en œuvre préalablement à la destruction des écosystèmes impactés par l'aménagement foncier, afin que les espèces qui en dépendent puissent migrer et trouver refuge avant la disparition de leur habitat d'origine.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*La Commission s'est réunie le 8 octobre 2014, sous la présidence de M<sup>me</sup> Danielle Auroi, Présidente, pour examiner le présent rapport d'information.*

*L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.*

**M<sup>me</sup> Sandrine Doucet.** Grâce aux régions ultrapériphériques, la France possède la deuxième zone économique exclusive du monde. Cependant, en Guyane, par exemple, les ressources locales sont de plus en plus mal exploitées : l'évolution des pratiques de consommation et la pression de la demande métropolitaine conduisent à un abandon des cultures traditionnelles et à des destructions de zones forestières – sans compter l'orpaillage clandestin, lui aussi nuisible à l'environnement.

La pérennisation des sites inscrits est essentielle pour maintenir des pratiques productives respectueuses de l'environnement et bénéfiques aux populations locales.

**La Présidente Danielle Auroi, rapporteure.** Le même phénomène est constaté à Mayotte, avec l'effondrement de la culture de l'ylang-ylang, ou en Nouvelle-Calédonie, avec la dégradation catastrophique des coraux.

*La Commission a ensuite adopté, à l'unanimité, la proposition de résolution européenne suivante.*



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

### Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu les articles 191 et 192 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne du 3 mai 2011 « *La biodiversité, notre assurance-vie et notre capital naturel – Stratégie de l'UE à l'horizon 2020* » [COM(2011) 244],

Vu le rapport final "*Policy options for an EU No Net Loss Initiative*" du 31 janvier 2014 de l'Institut pour une politique environnementale européenne,

Vu la consultation publique de la Commission européenne sur la future initiative de l'Union européenne visant à éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques,

Considérant que la protection de la biodiversité est importante non seulement au regard de sa valeur intrinsèque mais aussi parce que les services écosystémiques contribuent au bien-être humain,

Considérant que, malgré les législations et les politiques de l'Union européenne consacrées à la protection de l'environnement, la biodiversité continue de décliner sur notre continent,

Considérant qu'une responsabilité particulière incombe à la France en la matière, compte tenu des richesses en biodiversité qu'elle recèle dans ses départements et collectivités ultramarines,

1. Adhère au principe d'une initiative « *Aucune perte nette de biodiversité* » et à l'idée consistant à axer cette dernière sur les trois causes suivantes de perte de biodiversité :

- a) Le changement d'usage des terres ;
- b) La surexploitation des ressources naturelles ;
- c) La pollution diffuse des eaux ;

2. Approuve la concentration des moyens associés à l'initiative sur les zones extérieures au réseau Natura 2000, afin de défendre la « biodiversité ordinaire » pour limiter la segmentation et la fragmentation du territoire ;

3. Considère qu'il serait judicieux que l'initiative couvre dès le début le milieu marin, au même titre que le milieu terrestre ;

4. Estime que, dans les secteurs économiques de l'agriculture, du bâtiment et des travaux publics, des infrastructures énergétiques, des industries extractives, de la pêche et de l'aquaculture, de la forêt et des infrastructures de transport, certains aménagements ont des incidences directes significatives sur la biodiversité ;

5. S'agissant des types de mesures à prendre :

a) Est favorable à un renforcement de la mise en œuvre des directives relatives à la responsabilité environnementale, aux études d'impact environnemental et aux évaluations stratégiques des incidences sur l'environnement ;

b) Est très favorable à l'amélioration de la planification spatiale dans les environnements terrestres, côtiers et marins, à l'accroissement du verdissement de la politique agricole commune afin de mieux protéger les zones semi-naturelles, à l'incorporation de l'objectif « *Aucune perte nette* » dans la stratégie forestière de l'Union européenne, à la sanctuarisation des moyens dédiés à la biodiversité dans le budget de l'Union européenne et à l'élaboration d'un cadre juridique européen pour la compensation, comprenant des principes généraux et des normes communes ;

c) Est en revanche très défavorable à l'élaboration d'un cadre européen incitant à des compensations volontaires, ce qui irait à l'encontre du principe selon lequel il convient de privilégier les trois premières étapes de la hiérarchie d'atténuation, à savoir éviter, réduire et restaurer ;

d) Ne se prononce pas à propos de la promotion d'instruments de marché, cette notion étant trop vague et devant être précisée ;

6. Appelle en priorité à des mesures pour améliorer l'efficacité de la législation et des politiques en vigueur, à travers une meilleure exécution, une sensibilisation plus active et l'élaboration de lignes directrices techniques ;

7. Juge utile d'inclure la notion de compensation dans la future initiative « *Aucune perte nette* », à condition :

a) Qu'une grille de sélection stricte bloque l'éligibilité à cette option de projets ayant fait fi des trois premières étapes de la hiérarchie d'atténuation ;

b) Que les opérations de compensation empêchent réellement une perte nette de biodiversité ou de services écosystémiques ;

8. Préconise que soient privilégiées les opérations de compensation trait pour trait et sur site, compte tenu de la difficulté à mesurer et à comparer la valeur des services écosystémiques.



## **ANNEXES**



**ANNEXE N° 1 :**  
**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE**

France nature environnement (FNE)

M. Gilles BENEST, bénévole

M. Christian HOSY, chargé de mission

M<sup>me</sup> Stéphanie MORELLE, chargée de mission



**ANNEXE N° 2 :**  
**ACTION 7 DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE 2011-2020**  
**POUR LA BIODIVERSITÉ**

Action 7 : Éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques

7a) En collaboration avec les États membres, la Commission élaborera une méthode d'évaluation de l'impact des projets, plans et programmes en faveur de la biodiversité financés par l'UE.

7b) La Commission poursuivra ses travaux en vue de proposer d'ici à 2015 une initiative visant à éviter toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services (par exemple grâce aux régimes de compensation).



**ANNEXE N° 3 :  
RÉPONSE À LA CONSULTATION PUBLIQUE  
DE LA COMMISSION EUROPÉENNE**

## Consultation publique sur la future initiative européenne « Éviter toute perte nette de biodiversité et de services écosystémiques »

*En noir : traduction par la Commission des affaires européennes du questionnaire en langue anglaise de la Commission européenne*

*En rouge : projet de réponse à ce questionnaire*

La biodiversité se définit par la pluralité des organismes vivants. Elle comprend la diversité au sein d'une espèce, la diversité entre espèces et la diversité des écosystèmes. Protéger la biodiversité est important pour ses valeurs intrinsèques mais c'est aussi un gage de bien-être humain. Les écosystèmes en bonne santé, résilients et productifs offrent de nombreux avantages – appelés services écosystémiques – aux sociétés humaines : nourriture, bois, carburant, eau potable, air pur, protection naturelle contre les inondations, stockage du carbone et loisirs. Dans l'UE comme dans beaucoup d'autres parties du monde, malgré les lois et politiques consacrées à la protection de l'environnement, la biodiversité continue de décliner. Les principales causes de la perte de biodiversité sont les changements d'utilisation des terres, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution, les espèces exotiques envahissantes et le changement climatique.

En 2011, la Commission européenne a adopté la stratégie de l'UE pour la biodiversité à l'horizon 2020. L'une des vingt actions qu'elle prévoit est intitulée « *Aucune perte nette de biodiversité et de services écosystémiques* », ce qui implique notamment que la Commission européenne poursuive « *ses travaux en vue de proposer d'ici à 2015 une initiative visant à éviter toute perte nette pour les écosystèmes et leurs services* ».

Le but de la présente consultation est de recueillir des avis à propos de l'initiative que la Commission européenne proposera de mettre en œuvre.

Notez que les directives « *oiseaux* » et « *habitats* » – à la base du réseau Natura 2000 et noyau législatif de la politique de biodiversité de l'UE – font actuellement l'objet, dans le cadre du programme REFIT<sup>1</sup> de la Commission européenne, d'un exercice de vérification d'opportunité, qui inclura une procédure de consultation publique spécifique. Par conséquent, les questions relatives à ces directives ne font pas partie de la présente consultation.

La Commission européenne a également annoncé son intention de mettre en avant, en 2015, une communication sur la terre en tant que ressource. Il est également prévu qu'elle présente une consultation publique pour préparer cet acte politique.

---

<sup>1</sup> *Regulatory Fitness and Performance Programme.*

## II. Périmètre et objectifs de la future initiative « *Aucune perte nette* »

### 2.1. La future initiative « *Aucune perte nette* » traitera les causes suivantes de la perte de biodiversité : changement d'usage des terres, surexploitation des ressources naturelles et pollution diffuse de l'eau et du sol.

Les principaux facteurs de perte de biodiversité et de services écosystémiques sont : le changement d'utilisation des terres, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution, les espèces exotiques envahissantes et le changement climatique. Il ne serait cependant ni opportun ni efficace d'inclure tous ces facteurs dans le périmètre de la future initiative européenne. Si un facteur majeur de perte de biodiversité est exclu du périmètre de la future initiative, cela ne signifiera pas pour autant qu'il ne sera plus considéré comme important au regard de la stratégie européenne en faveur de la biodiversité. *À contrario*, un facteur ne doit pas être inclus dans le périmètre de l'initiative s'il est certain que celle-ci n'aurait aucune valeur ajoutée ou aurait une valeur ajoutée limitée, pour ce qui le concerne, en termes de réduction de perte de biodiversité ou de services écosystémiques.

L'impact négatif sur la biodiversité n'est qu'une raison parmi de nombreuses autres pour s'attaquer au changement climatique. L'atténuation du changement climatique, à travers la réduction des émissions de gaz à effet de serre, est traitée à l'échelle mondiale dans le cadre de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, processus dans lequel l'UE joue un rôle moteur. L'inclusion du changement climatique dans le périmètre de l'initiative européenne « *Aucune perte nette* » aura peu ou pas d'impact sur ce processus international et aucune valeur ajoutée pour réduire la perte de biodiversité. Le changement climatique ne sera par conséquent pas couvert par la future initiative.

S'agissant de la pollution atmosphérique, les impacts sur la biodiversité sont principalement transfrontaliers. Dans ce domaine aussi, il existe des conventions internationales – par exemple la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (CPATLD

<sup>1</sup>) de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (CEE-NU) –, corrélées à des législations et à des politiques européennes complètes.

Les pollutions ponctuelles de l'eau douce et mises en décharge des déchets sont aussi soumises à des contrôles systématiques de la part de l'UE et des États membres. La Commission européenne est donc d'avis que ces facteurs/pressions sur la biodiversité n'entrent pas dans le périmètre de la future initiative « *Aucune perte nette* ».

Dans l'esprit des réflexions ci-dessus, la Commission européenne a pour intention de limiter le périmètre de la future initiative « *Aucune perte nette* » au changement d'usage des terres, à la surexploitation de ressources naturelles et à la pollution diffuse des eaux et du sol.

- J'approuve fortement
- J'approuve
- Neutre
- Je désapprouve
- Je désapprouve fortement
- Sans opinion

### 2.2. Veuillez expliquer votre réponse à la question précédente (maximum 750 caractères).

Il est inutile que la future initiative européenne « *Aucune perte nette* » double avec des politiques déjà mises en œuvre. Concentrer ses actions sur les changements d'usage des terres, la surexploitation des ressources naturelles et la pollution diffuse des eaux et du sol, domaines qui ne font pas l'objet de politiques communautaires bien encadrées, semble donc pertinent.

---

<sup>1</sup> Ou LRTAP Convention, pour Long-Range Transboundary Air Pollution Convention.

2.3. La future initiative « Aucune perte nette » se concentrera sur le territoire en dehors du réseau de Natura 2000.

Les directives « oiseaux » et « habitats » fournissent un haut niveau de protection pour les espèces et les habitats entrant dans leur champ d'action. Ces deux textes constituent aussi la base du réseau Natura 2000, qui comprend plus de 27 000 sites protégés répartis dans tous les États membres et qui couvre environ 18 % du territoire terrestre de l'UE et 4 % de son territoire maritime. Pour ce qui concerne les sites du réseau Natura 2000, le principe « Aucune perte nette » est déjà pris en compte dans les deux directives. La future initiative devrait compléter les mesures en vigueur sans empiéter sur elles.

- J'approuve fortement
- J'approuve
- Neutre
- Je désapprouve
- Je désapprouve fortement
- Sans opinion

2.4. Veuillez expliquer votre réponse à la question précédente (maximum 750 caractères).

L'idée consistant à renforcer les efforts en faveur de la sauvegarde et de la restauration des services écosystémiques en dehors des zones labellisées Natura 2000 est intéressante. L'un des enjeux cruciaux consiste en effet à défendre la « biodiversité ordinaire » pour limiter la segmentation et la fragmentation du territoire, au moins en constituant des corridors écologiques reliant ces zones qui bénéficient d'un haut niveau de protection.

Cibler les territoires ne participant pas au réseau Natura 2000 permettra de dégager de nouveaux moyens financiers et de recherche en faveur de zones actuellement considérées comme secondaires au regard de la biodiversité.

2.5. Pensez-vous que la future initiative « Aucune perte nette » devrait, dans un premier temps, ne couvrir que l'environnement terrestre puis, par la suite, être étendue à l'environnement, ou bien qu'elle devrait dès le début couvrir les deux milieux ?

Compte tenu de la nature très spécifique du milieu marin et de la relative pénurie d'informations à son sujet, en comparaison avec l'environnement terrestre, il peut être avancé que l'initiative « Aucune perte nette » devrait ne couvrir, dans un premier temps, que l'environnement terrestre – incluant l'eau douce, les estuaires et les eaux côtières – et, par la suite, la haute mer. L'autre option serait que l'initiative couvre dès le début les systèmes terrestres et marins.

- D'abord l'environnement terrestre puis l'environnement marin
- L'environnement terrestre ET l'environnement marin dès le début

2.6. Selon vous, est-il important d'inclure les secteurs économiques suivants dans le champ d'application de la future initiative « Aucune perte nette » ?

Nombre de secteurs économiques ont une grosse empreinte sur la biodiversité. Les questions qui suivent sont destinées à déterminer s'il est important d'inclure chacun des secteurs énumérés dans le périmètre de la future initiative.

- a. Très important
- a. Important
- b. Peu important
- c. Pas du tout important
- d. Sans opinion

	a.	b.	c.	d.	e.
2.6.1. Agriculture	✓				
2.6.2. Bâtiments et travaux publics (essentiellement la construction de logements, de bâtiments publics, de magasins et de centre commerciaux, de bureaux et d'usine)	✓				
2.6.3. Infrastructures énergétiques	✓				
2.6.4. Industries extractives	✓				
2.6.5. Pêche et aquaculture	✓				
2.6.6. Forêt	✓				
2.6.7. Infrastructures de transport	✓				
2.6.8. Autres secteurs (à préciser ci-dessous)					

2.7. Veuillez expliquer vos réponses à la question précédente et, le cas échéant, préciser les « autres secteurs » auxquels vous avez pensé au point 6.8. (maximum 500 caractères).

Aucun des secteurs économiques énumérés ne saurait être négligé dans la future initiative « *Aucune perte nette de biodiversité* » car tous ont des incidences directes sur la biodiversité.

Il convient de souligner que la défense des services écosystémiques entre parfois en conflit avec d'autres problématiques environnementales, notamment la nécessité de s'engager dans le processus de transition énergétique à travers la mise en fonctionnement d'installations de production alternatives comme les centrales hydroélectriques et éoliennes. Ces équipements provoquent en effet des ruptures de continuité écologique. De même, l'exploitation de la biomasse se traduit par des coupes claires dans les forêts. La future initiative devra tenir compte de ces aspects.

### III. L'inclusion de la compensation dans la hiérarchie d'atténuation

L'expression « hiérarchie d'atténuation » fait référence à une logique d'intervention systématique et par étape, couramment mise en œuvre pour répondre à des actions entraînant des dommages à la biodiversité et/ou à des services écosystémiques. La mesure à prendre en priorité est l'ÉVITEMENT : les dommages peuvent-ils être évités, par exemple en renonçant à l'action ou en la réalisant ailleurs ? Ensuite vient la RÉDUCTION, au stade de la conception comme à celui de la mise en œuvre de l'action. Lorsque l'action a eu lieu, il est possible, dans certains cas, de procéder à une RESTAURATION : par exemple, lorsqu'une canalisation souterraine est installée, la lourdeur des engins de construction utilisés sur place ainsi que les travaux d'excavation et de construction causent des dommages ; cependant, une fois les travaux terminés et les engins enlevés, le site peut être restauré. Au final, en dépit de tous les efforts d'évitement, de réduction et de restauration, s'il reste des dommages résiduels, ceux-ci doivent faire l'objet d'une compensation.

En résumé, la hiérarchie d'atténuation suit les étapes suivantes : ÉVITER-RÉDUIRE-RESTAURER-COMPENSER. Ces étapes doivent être suivies dans l'ordre et aucune ne doit être omise.

#### 3.1. Que pensez-vous de la phrase suivante : « la bonne mise en œuvre de la hiérarchie d'atténuation est essentielle pour réaliser l'initiative « Aucune perte nette » ?

- J'approuve fortement
- J'approuve
- Neutre
- Je désapprouve
- Je désapprouve fortement
- Sans opinion

#### 3.2. Certaines parties prenantes, partisans du principe de la hiérarchie d'atténuation, sont préoccupées par le fait que, dans la pratique, les étapes du processus ne sont pas respectées et que les efforts pour éviter, réduire et restaurer sont mis de côté, en faveur de la compensation. À votre avis, la future initiative « Aucune perte nette » devrait-elle inclure ou exclure l'idée de compensation ?

Les étapes de la hiérarchie d'atténuation sont destinées à être appliquées de manière séquentielle et aucune d'entre elle ne doit être omise. La compensation, dernière étape de la hiérarchie, est censée traiter les impacts résiduels, une fois que tous les efforts ont été réalisés pour éviter, réduire et restaurer. De toute évidence, si de véritables efforts pour éviter, réduire et restaurer ne sont pas réalisés ou si ces étapes sont tout simplement mises de côté, au lieu d'être la mesure de dernier ressort, la compensation devient le principal moyen pour atteindre l'objectif d'aucune perte nette. Certaines parties prenantes estiment que, dans la pratique, la logique de la hiérarchie d'atténuation ne sera pas respectée, l'inclusion de l'étape de la compensation dans la future initiative européenne les dérange. D'un autre côté, beaucoup d'interventions humaines – la construction de routes, de voies ferrées, de bâtiments – ont inévitablement des impacts résiduels sur la nature ; si la compensation est exclue de l'initiative, ceux-ci ne seront pas traités.

- La future initiative devrait inclure la compensation
- La future initiative ne devrait pas inclure la compensation
- La future initiative devrait inclure la compensation, à condition que des mesures strictes et de solides garanties soient mises en place pour empêcher les abus
- Sans opinion

3.3. Veuillez expliquer votre réponse à la question précédente (maximum 750 caractères).

La notion de compensation doit être incluse dans l'initiative « *Aucune perte nette* », à condition qu'une grille de sélection stricte bloque l'éligibilité à cette option de projets ayant fait fi des trois premières étapes de la hiérarchie d'atténuation. Il convient en effet d'empêcher que les promoteurs s'autorisent à détruire de la biodiversité en se reposant sur l'alternative de la compensation. Celle-ci ne doit intervenir qu'en dernier recours, s'il s'avère impossible d'éviter cette destruction, de la réduire ou de restaurer la biodiversité détruite ; elle ne doit aucunement être conçue en amont du projet d'aménagement. La logique « *pollueur-payeur* » ne saurait prendre le pas sur la hiérarchie d'atténuation.

Par ailleurs, une compensation ne peut le plus souvent être qu'imparfaite car l'homme ne dispose pas toujours des outils et technologies pour refaire ce que la nature avait mis des milliers voire des millions d'années à fabriquer. Il ne sait tout bonnement pas recréer certains habitats remarquables comme les tourbières ou les forêts primaires, essentiels à la survie de nombreuses espèces végétales ou animales, qu'il s'agisse d'insectes, d'oiseaux ou de mammifères.

La mise en application raisonnée de la compensation se heurte en outre à un déficit de connaissances théoriques pour bien comprendre le fonctionnement des écosystèmes. L'efficacité des politiques publiques et des initiatives des organisations non gouvernementales en faveur de la biodiversité dépend, à ce stade, du renforcement des moyens consacrés à la recherche. Dans cette optique, il est crucial de conserver et de valoriser les savoirs naturalistes locaux, qui ont tendance à se perdre et ne survivent que grâce au milieu associatif bénévole, y compris en France.

3.4. Que pensez-vous de la façon dont est organisée la hiérarchie d'atténuation dans les législations et politiques existantes ?

De nombreuses législations et politiques européennes contribuent directement ou indirectement à la protection de la biodiversité. Ces législations comprennent les directives « *habitats* » et « *oiseaux* », les directives relatives aux études d'impact environnemental (EIE) et aux évaluations stratégiques des incidences sur l'environnement (ESIE), la directive relative à la responsabilité environnementale, la directive cadre sur l'eau et la directive-cadre sur la stratégie marine. Des politiques comme le développement régional, le développement rural et l'adaptation au changement climatique comprennent également des mesures visant à soutenir la protection de la biodiversité.

- Très bien organisée
- Assez bien organisée
- Neutre
- Assez mal organisée
- Très mal organisée
- Sans opinion

3.5. Veuillez expliquer votre réponse à la question précédente (maximum 500 caractères).

La compensation bute sur la raréfaction du foncier disponible. Ainsi, pour sauvegarder le grand hamster d'Alsace, il a été décidé que, pour chaque hectare d'habitat détruit, dix hectares devaient être affectés à la compensation. Mais comment trouver de telles superficies dans la plaine alsacienne sans impacter d'autres usages des terres ? Le risque est de s'orienter vers une discrimination du territoire entre zone complètement protégées et zones complètement aménagées.

Les mesures de compensation mises en œuvre consistent souvent en réalité en la mise sous maîtrise foncière ou sous protection réglementaire d'un habitat identique à celui qui est détruit. La perte de biodiversité et de services écosystémiques n'est donc pas réellement compensée puisque la superficie sur laquelle l'habitat est sauvegardé accuse un solde négatif. Nous sommes donc loin de l'objectif affiché d'aucune perte nette de biodiversité.

Pour que les zones préservées ne soient pas utilisées abusivement à plusieurs reprises comme compensations à la destruction de plusieurs habitats similaires, mais aussi pour qu'elles soient sanctuarisées afin d'échapper à toute artificialisation ultérieure, l'Union européenne devrait se doter d'un outil de conservation de la mémoire foncière des mesures compensatoires.

## IV. La future initiative « *Aucune perte nette de biodiversité et de services écosystémiques* »

### 4.1. LES QUESTIONS CI-DESSOUS SONT OPTIONNELLES.

Le rapport de l'Institut pour une politique environnementale européenne (IEEP<sup>1</sup>) sur les options politiques pour une initiative de l'UE « *Aucune perte nette* » (chapitre 5) identifie plus de 30 mesures particulières susceptibles d'y être incluses. Lorsque plusieurs mesures sont étroitement liées, elles ont été rassemblées dans un groupe distinct. Le rapport IEEP identifie 11 groupes de ce type.

À noter :

– les améliorations possibles de la mise en œuvre des directives « *habitats* » et « *oiseaux* » ne sont pas abordées ici, ces textes faisant actuellement l'objet d'une vérification d'opportunité dans le cadre du programme REFIT de la Commission européenne, laquelle fera l'objet d'une consultation publique spécifique ;

– de même, les mesures de protection des sols ne sont pas incluses, la Commission européenne ayant récemment retiré sa proposition de directive à ce sujet et étant en train d'examiner les options politiques qui s'offrent à elle.

- a. Très favorable à l'inclusion des mesures ci-dessous dans l'initiative
- b. Favorable à l'inclusion des mesures ci-dessous dans l'initiative
- c. Neutre
- d. Opposé à l'inclusion des mesures ci-dessous dans l'initiative
- e. Très opposé à l'inclusion des mesures ci-dessous dans l'initiative
- f. Sans opinion

---

<sup>1</sup> Pour Institute for European Environmental Policy.

	a.	b.	c.	d.	e.	f.
4.1.1. Accroître le périmètre et renforcer la mise en œuvre de la directive sur la responsabilité environnementale.		✓				
4.1.2. Renforcer la directive EIE et améliorer sa mise en œuvre		✓				
4.1.3. Renforcer la directive ESIE et améliorer sa mise en œuvre		✓				
4.1.4. Améliorer la planification spatiale dans les environnements terrestres, côtiers et marins	✓					
4.1.5. Accroître le verdissement de la PAC afin de mieux protéger les zones semi-naturelles	✓					
4.1.6. Incorporer l'objectif APN dans la stratégie forestière de l'UE	✓					
4.1.7. Sanctuariser les moyens dédiés à la biodiversité dans le budget de l'UE	✓					
4.1.8. Élaborer un cadre européen incitant à des compensations volontaires, comprenant des lignes directrices techniques et des analyses comparatives des bonnes pratiques					✓	
4.1.9. Élaborer un cadre juridique européen pour la compensation, comprenant des principes généraux et des normes communes	✓					
4.1.10. Promouvoir des instruments de marché pour soutenir l'objectif APN, comme un label			✓			

4.2. Suggérez-vous d'autres mesures importantes à inclure dans la future initiative européenne (maximum 500 caractères) ?

RAS

4.3. Options politiques. Est-il souhaitable d'inclure les objectifs politiques ci-dessous dans l'initiative « Aucune perte nette » ?

- a. Inclusion essentielle
- b. Inclusion souhaitable
- c. Neutre
- d. Inclusion peu souhaitable
- e. Inclusion pas souhaitable du tout
- f. Sans opinion

	a.	b.	c.	d.	e.	f.
4.3.1. Prendre des mesures pour améliorer l'efficacité de la législation et des politiques en vigueur, à travers une meilleure exécution, une sensibilisation plus active et l'élaboration de lignes directrices techniques	✓					
4.3.2. Examiner et, si nécessaire, réviser les textes législatifs en vigueur dans le champ de l'environnement, afin de s'assurer du respect du principe APN et de la bonne intégration de la hiérarchie d'atténuation		✓				
4.3.3. S'assurer que les politiques et les actions financées par l'UE respectent le principe APN et appliquent correctement la hiérarchie d'atténuation		✓				
4.3.4. Élaborer un cadre européen pour promouvoir l'application cohérente et uniforme de la compensation, des lignes directrices techniques et des analyses comparatives des bonnes pratiques		✓				
4.3.5. Autres mesures (à préciser ci-dessous) Si vous considérez que d'autres mesures devraient être incluses dans la future initiative, veuillez sélectionner la réponse « <i>Inclusion essentielle</i> » ou « <i>Inclusion souhaitable</i> ». Vous pourrez alors fournir des détails sur ces « <i>autres mesures</i> ».						✓

4.4. Si dans la ligne « Autres mesures » de la question précédente, vous avez coché les items « *Inclusion essentielle* » ou « *Inclusion souhaitable* », veuillez indiquer les mesures auxquelles vous pensez (maximum 500 caractères).

RAS

## V. Relever les défis de la compensation

La compensation est la dernière étape dans la hiérarchie d'atténuation. On entend par « *compensation* » toute mesure prise pour traiter les impacts résiduels d'une activité humaine sur la biodiversité et les écosystèmes, une fois que les autres étapes de la hiérarchie d'atténuation ont été suivies, dans l'optique de parvenir à aucune perte nette de biodiversité et de services écosystémiques. La compensation est une étape essentielle mais sa mise en œuvre est un défi.

5.1. Les mesures de compensation peuvent être prises sur le site où le dommage a eu lieu ou à proximité immédiate ; on parle alors de compensation « sur site ». Dans certains cas, la compensation est effectuée ailleurs, loin du site où les dommages ont été constatées ; on parle alors de compensation « hors site ».

- La compensation doit toujours être effectuée sur site, sauf circonstances exceptionnelles qui justifieraient une autre approche
- La compensation sur site est toujours l'option privilégiée, mais une compensation hors site peut être envisagée s'il existe une preuve convaincante qu'elle aboutira à de meilleurs résultats pour la biodiversité et les services écosystémiques
- Le choix entre les deux modes doit se faire au cas par cas, en fonction des résultats attendus pour la biodiversité et les services écosystémiques
- Sans opinion

5.2. La compensation peut être destinée à remplacer les éléments de biodiversité et/ou les services écosystémiques perdus par des éléments de biodiversité et/ou des services écosystémiques similaires ; une compensation de ce type est appelée « trait pour trait ». Dans d'autres cas, les éléments de biodiversité et/ou les services écosystémiques perdus sont remplacés par des éléments de biodiversité d'une valeur supérieure et/ou des services écosystémiques cruciaux ou prioritaires – même si le terrain bénéficiant de la compensation est d'une superficie inférieure à celui qui a subi le dommage ; une compensation de ce type est appelée « avec avantage ».

« *Trait pour trait* » signifie que les gains apportés par la compensation sont aussi proches que possible de ce qui a été perdu. « *Avec avantage* » signifie que les éléments de biodiversité réparés par la compensation sont plus rares ou d'une valeur supérieure que ceux qui ont été perdus. Que l'une ou l'autre des options soit choisie, le principe « *Aucune perte nette* » exige que les gains soient au moins équivalents à la perte ou aux dommages résiduels.

- La compensation doit toujours être effectuée trait pour trait, sauf circonstances exceptionnelles qui justifieraient une autre approche
- La compensation trait pour trait est toujours l'option privilégiée, mais une compensation avec avantage peut être envisagée s'il existe une preuve convaincante qu'elle aboutira à de meilleurs résultats pour la biodiversité et les services écosystémiques
- Le choix entre les deux modes doit se faire au cas par cas, en fonction des résultats attendus pour la biodiversité et les services écosystémiques
- Sans opinion

5.3. Un certain nombre de points peuvent avoir un impact significatif sur le succès de l'opération de compensation en termes de conservation de la biodiversité et des services écosystémiques.

- a. Très important
- b. Important
- c. Neutre
- d. Peu important
- e. Pas important du tout
- f. Sans opinion

	a.	b.	c.	d.	e.	f.
5.3.1. Faire en sorte que la compensation soit « additionnelle », qu'elle aboutisse à un gain de biodiversité et/ou de services écosystémiques		✓				
5.3.2. Sécuriser la compensation dans le temps et faire en sorte qu'elle soit protégée et gérée correctement	✓					
5.3.3. Mettre en place des mesures appropriées pour contrôler la compensation et faire en sorte qu'elle soit conforme à ce qui a été fixé au départ	✓					
5.3.4. Mettre en œuvre des mesures de compensation stratégiques (par exemple des compensations mutualisées, combinant plusieurs projets), dans une perspective d'aménagement du territoire, en vue d'optimiser les résultats pour la biodiversité et les services écosystémiques		✓				

5.4. Pour assurer une bonne compensation, il faut savoir ce qui sera perdu en termes de biodiversité et de services écosystémiques, et évaluer ce qui pourra être gagné grâce à la compensation. De cette façon, il est possible de s'assurer que le gain obtenu par la compensation est au moins équivalent à la perte subie. Mais comment évaluer ces pertes et ces gains ?

La perte de biodiversité et de services écosystémiques peut prendre plusieurs formes : perte de terre due à la pose de béton ; perte ou dégradation de végétation ; perte d'espèces spécifiques ou dommages sur ces dernières ; réduction de la capacité à fournir des services écosystémiques, etc. Les évaluations détaillées des impacts biologiques, sociaux et économiques, ainsi que les caractéristiques du site compensé, permettront d'effectuer un inventaire complet des pertes et des gains, et ainsi une comparaison correcte entre les deux. De telles évaluations détaillées, coûteuses et chronophages, pourraient être considérées comme des fardeaux supplémentaires pour les promoteurs. Sont-elles vraiment nécessaires ? Serait-il envisageable de raisonner sur la base d'une grille d'évaluation plus simple, susceptible d'être utilisées par des techniciens ne possédant pas de compétences spécifiques ? Ou bien une évaluation préliminaire pourrait-elle être conduite pour déterminer l'utilité d'une évaluation plus approfondie si nécessaire ?

- Une expertise des pertes en termes de biodiversité et de services écosystémiques, et des gains obtenus grâce à la compensation
  - Une évaluation standard basée sur une grille d'évaluation
  - Une évaluation flexible, en fonction de la complexité, de l'échelle et du type de biodiversité et de services écosystémiques susceptibles d'être affectés
  - Sans opinion

#### 5.5. LES QUESTIONS CI-DESSOUS SONT OPTIONNELLES.

Le rapport final "*Policy options for an EU No Net Loss Initiative*"<sup>1</sup> comporte un certain nombre de recommandations concernant la compensation. Qu'en pensez-vous ?

- a. J'approuve fortement
- b. J'approuve
- c. Neutre
- d. Je désapprouve
- e. Je désapprouve fortement
- f. Sans opinion

---

<sup>1</sup> « Options politique pour une initiative de l'UE « Aucune Perte Nette ». »

	a.	b.	c.	d.	e.	f.
5.5.1. L'approche devrait être proportionnée, avec des procédures plus rationnelles, des études préliminaires et des critères plus simples pour les impacts de faible niveau ou n'affectant qu'une biodiversité répandue et des services écosystémiques secondaires, mais des études d'évaluation et des critères détaillés et complets pour les impacts importants	✓					
5.5.2. La compensation devrait intervenir de préférence avant que l'impact néfaste ne se produise et, dans les cas où cela s'avère impossible, le moment de la compensation doit être retenu parmi les critères de mesure des gains attendus	✓					
5.5.3. Pour la biodiversité en général ou non menacée, la compensation sous forme de fonds financier pourrait être admise (l'entité responsable des dommages verserait un montant sur ce fonds, qui serait utilisé pour financer des actions en faveur de la biodiversité et/ou des services écosystémiques)					✓	
5.5.4. En ce qui concerne la localisation des compensations hors site, des « zones de service », choisies selon des critères biogéographiques, pourraient être délimitées					✓	
5.5.5. La compensation prenant du temps et exigeant des ressources, il peut s'avérer inapproprié d'y recourir, dans des cas où les impacts sur la biodiversité et les services systémiques sont comparativement insignifiants, ce qui nécessite la fixation d'un seuil de perte en-dessous duquel les impacts ne feront pas l'objet d'une compensation					✓	

5.6. D'autres points concernant la compensation méritent-ils d'être pris en compte (maximum 500 caractères) ?

L'initiative « *Aucune perte nette* » doit impérativement s'adresser dès le départ à l'environnement marin comme à l'environnement terrestre, d'autant que cela ne pourra que contribuer au renforcement des recherches scientifiques sur les services écosystémiques du milieu marin, nécessaire pour compléter les faibles connaissances actuelles. La conception et la mise en œuvre d'opérations de compensation est d'ailleurs plus délicate encore en milieu marin qu'en milieu terrestre.

Avant d'élaborer et d'appliquer cette nouvelle stratégie, il est essentiel de commencer par faire appliquer le contenu des textes législatifs existants car la stabilité juridique est importante pour les pétitionnaires. L'Union européenne et les États membres doivent se donner les moyens d'appliquer toutes les règles déjà applicables, notamment par la pédagogie, en accompagnant mieux les aménageurs dans leur mise en œuvre du séquençage de la hiérarchie d'atténuation. L'idée n'est évidemment pas d'appeler à une simplification des normes européennes de protection de la biodiversité mais de se conformer à l'exigence du respect de la législation en vigueur, dans un souci de bonne gouvernance, notamment en France, pays qui se distingue par le grand nombre d'infractions au droit européen de l'environnement constatées par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).

Une compensation trait pour trait réelle doit être privilégiée sur une compensation avec avantage illusoire, dans la mesure où il n'existe pas d'instrument pour mesurer la valeur des services écosystémiques. La comparaison entre la valeur des services écosystémiques rendus par deux éléments de biodiversité différents est donc aléatoire voire impossible. Pour compenser l'assèchement d'une zone humide, par exemple, serait-il « écologiquement rentable » de construire ou de moderniser une station d'épuration à proximité ou encore d'introduire des bouquets supplémentaires dans les Pyrénées ou les Alpes ? Une vraie compensation devrait au demeurant se traduire par une renaturalisation de terres artificialisées. C'est pourquoi une expertise s'impose dans chaque cas, plutôt que le recours à une grille d'évaluation standard ou flexible.

Toutefois, lorsqu'une compensation trait pour trait s'avère impossible, il convient d'exiger une compensation avec avantage d'un niveau très élevé. Le coût induit par cette opération doit inciter les opérateurs économiques à respecter l'esprit de la hiérarchie d'atténuation, c'est-à-dire à ne recourir à la compensation qu'en dernière extrémité.

Toujours pour prendre en compte la difficulté à mesurer et à comparer la valeur des services écosystémiques, la compensation sur site doit être imposée comme l'option de droit commun. S'il s'avère irréalisable d'assurer une compensation sur site, elle doit être effectuée dans une logique de proximité immédiate, dans un rayon de quelques kilomètres, en tout état de cause pas à l'échelle du marché intérieur – même si la zone visée présente des caractéristiques biogéographiques similaires – ni dans un pays tiers au titre de l'aide au développement, l'objectif n'étant pas de se donner bonne conscience mais de défendre la biodiversité locale dans toute l'Europe. Une approche administrative et comptable de la compensation serait inopérante dans la plupart des cas. C'est pourquoi il n'est pas souhaitable de recourir à des fonds financiers censés collecter de l'argent auprès des aménageurs en vue de l'affecter à des opérations de compensation hors site. Et la compensation doit être mise en œuvre préalablement à la destruction des écosystèmes impactés par l'aménagement foncier, afin que les espèces qui en dépendent puissent migrer et trouver refuge avant la disparition de leur habitat d'origine.

Enfin, afin qu'ils ne pèsent pas au final sur la collectivité publique, les coûts liés à la compensation doivent impérativement être internalisés par l'aménageur : dans les cas où les premières étapes de la hiérarchie d'atténuation s'avèrent inopérantes, il doit provisionner les sommes nécessaires aux mesures compensatoires.

5.7. Avez-vous connaissance de mesures de compensation (volontaires ou obligatoires) à l'échelon national (hormis celles transposant les exigences de la directive « *habitat* » et de la directive relative à la responsabilité environnementale) ? Si oui, sont-elles efficace ?

Voir réponse 3.5.

## VI. Questions finales

### 6.1. Souhaitez-vous émettre des commentaires supplémentaires à propos de l'élaboration de l'initiative « *Aucune perte nette* » (maximum 750 caractères) ?

Il convient de souligner le problème sémantique soulevé par la notion même d'absence de perte de biodiversité. On constate en effet un gouffre entre ce que devrait signifier l'emploi de cette terminologie et la façon dont les politiques de défense de la biodiversité sont mises en œuvre sur le terrain en Europe. Le génie écologique ne parviendra jamais à compenser ce qui a été détruit. Pour parvenir réellement à zéro perte nette de biodiversité, il faudrait en effet que l'humanité disparaisse ! L'idée est tellement forte qu'elle s'avère pernicieuse : la réalité scientifique devrait imposer d'éviter les slogans brutaux et inapplicables pour leur préférer des actions concrètes. Au-delà de cette remarque prudentielle, la mise en œuvre de l'objectif politique « *Aucune perte nette* » devra impérativement respecter des règles strictes, faute de quoi il serait absolument dénué de sens.

### 6.2. Souhaitez-vous émettre des commentaires à propos de la consultation publique et du questionnaire (maximum 500 caractères) ?

RAS