

CDC Biodiversité

Un moyen de compensation pour maintenir la biodiversité

Il est ardu et quelquefois impossible d'empêcher que des projets de développement n'entraînent des impacts résiduels sur la biodiversité. Toutefois, à l'instar de la compensation carbonique, qui permet d'échanger des émissions qui ne peuvent être autrement réduites par des émissions évitées ou par la séquestration d'émissions dans un autre lieu, la compensation pour la biodiversité ouvre des perspectives fort intéressantes auxquelles la Caisse des dépôts et consignations (CDC) a décidé de s'attaquer avec un outil nouveau inspiré de la lutte aux changements climatiques.

L'érosion de la biodiversité est un phénomène aujourd'hui bien documenté. Indicateur de référence, la liste rouge des espèces menacées publiée fin 2007 par l'IUCN¹, révèle que, sur un total de 41 415 espèces suivies, 16 306 sont menacées d'extinction. Elles étaient 16 118 un an auparavant. Les travaux du Millenium Ecosystem Assessment², publiés en 2006, mettent en évidence qu'au niveau mondial, 60 % des écosystèmes sont dégradés et qu'au-delà d'une perte d'espèces et d'habitats, ce sont des services écologiques indispensables à notre développement (cycle de l'eau, de l'air, pollinisation, ...) qui sont de plus en plus mal assurés.

En réponse à ce qui est devenu un enjeu écologique prioritaire, une majorité d'États se sont dotés d'outils réglementaires et financiers ayant pour objet la protection des espèces et espaces naturels présents sur leur territoire. À l'échelle internationale, plusieurs conventions ont été ratifiées, dont la Convention sur la diversité biologique et son « Objectif 2010 » de réduire significativement le taux de perte de biodiversité pour 2010. Mais s'il existe aujourd'hui une réelle mobilisation en faveur de la biodiversité, l'effort reste encore principalement porté par les acteurs traditionnels de la protection de la nature : pouvoirs publics, monde associatif, monde scientifique. Indispensables, ces acteurs historiques ne peuvent cependant pas, à eux seuls, satisfaire tous les besoins nécessaires à une conservation pérenne de la biodiversité, ni relever le défi d'un développement qui soit écologiquement durable. D'autres partenaires, et notamment ceux pouvant apporter des compétences manquantes ou capables d'expérimenter des solutions innovantes, doivent s'impliquer. Nous nous intéresserons ici au cas de la France, où a été lancée début 2008 une société de droit privé, « CDC Biodiversité », filiale de premier



Philippe THIEVENT
et Brice QUENOUILLE

Philippe THIEVENT est Directeur
de CDC Biodiversité.

Brice QUENOUILLE est Chargé de
mission à CDC Biodiversité.

1. Voir www.iucnredlist.org/

2. Voir www.millenniumassessment.org/

ph.thievent.cdcbiodiv@
forestiere-cdc.fr
b.quenouille.cdcbiodiv@
forestiere-cdc.fr

rang de la Caisse des Dépôts, entièrement dédiée aux enjeux de biodiversité, avec un premier modèle d'intervention et de financement innovant basé sur le principe « consommateur – payeur ».

La protection de la biodiversité en France

En France, la protection de la biodiversité repose sur un cadre réglementaire fort, inspiré d'une technique juridique classique dite de « règle/contrôle/sanction³ » : l'État fixe les règles, qui sont généralement des interdictions ou des limitations, contrôle leur application et, le cas échéant, sanctionne les contrevenants. C'est guidée par cette logique, que la « Loi de 1976 sur la protection de la nature », loi fondatrice, a introduit dans le droit français des zones où l'accès et l'usage sont réglementés (parcs nationaux, réserves naturelles, sites classés, ...), des listes d'espèces strictement protégées et devant donner lieu à des actions spécifiques de conservation, ou des procédures d'autorisation pour les projets d'aménagement du territoire impliquant des études d'impact environnemental et des mesures visant la réparation des dommages non évités ou réduits.

Trente ans d'existence de la Loi de 1976 ont mis en évidence deux types de difficultés. Tout d'abord, une difficulté opérationnelle liée notamment à une présence insuffisante d'acteurs spécialisés, capables d'accompagner la mise en exécution des outils et décisions réglementaires. L'exemple des projets d'aménagement du territoire est à ce titre illustratif. S'il existe aujourd'hui des bureaux d'études spécialisés dans la réalisation des études d'impact, les mesures de réparation qui sont validées par les autorités administratives et scientifiques font, elles, face à un manque d'accompagnement sur le long terme.

La seconde difficulté est d'ordre financier. L'approche réglementaire est une approche coûteuse. Par exemple, en augmentant le nombre d'espèces ou d'espaces naturels protégés, l'État augmente implicitement le budget qu'il doit consacrer à leur protection. Pour subvenir aux besoins liés à la protection de la nature, c'est principalement à un instrument financier de type taxe que la France a eu recours. La taxe vise à refléter l'impact environnemental d'un bien ou d'un service en augmentant son prix. Mais ce principe économique simple

est d'utilisation limitée. La taxe doit faire face à une réticence des acteurs qui la supportent et la considèrent comme arbitraire, voire injuste. Par ailleurs, la taxe s'intéresse au prix d'un bien ou d'un service et pas à la quantification de l'impact lui-même. Il n'est ainsi pas garanti que son revenu soit à la hauteur du coût de la réparation de l'impact environnemental qu'elle devrait refléter. En termes d'instruments économiques destinés à protéger la biodiversité, la France a jusqu'à aujourd'hui peu recouru à des instruments incitatifs.

Ces observations ne sont pas propres au cadre français. Elles illustrent les principales difficultés auxquelles font face la plupart des gouvernements pour protéger la biodiversité présente sur leur territoire : difficulté d'application des outils réglementaires classiques, difficulté de financement, avec l'utilisation prépondérante d'instruments économiques dissuasifs à défaut d'outils incitatifs. La mise en place de réglementations plus souples, à l'image du réseau européen Natura 2000, est une solution intéressante qui a permis en France de placer 12 % du territoire sous un statut de protection. Mais alors que les documents d'objectif des sites Natura 2000 sont en cours d'élaboration, la question du financement reste posée. D'autres voies méritent aussi d'être explorées.

Un nouvel acteur pour répondre aux besoins actuels et futurs de la biodiversité

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) est une institution financière créée en 1816 par l'État français, dont le rôle est défini par le code monétaire et financier (Article L 518-1) : « La Caisse des dépôts et consignations et ses filiales constituent un groupe public au service de l'intérêt général et du développement économique du pays. Ce groupe remplit des missions d'intérêt général en appui des politiques publiques conduites par l'État et les collectivités locales et peut exercer des activités concurrentielles. » En d'autres termes, la CDC joue en France un rôle d'incubateur de nouveaux métiers à la croisée de l'intérêt général et de l'économie.

3. Analogue au système anglo-saxon « Command & Control ».

C'est à ce titre que la CDC, après avoir mis en place la Mission Climat qui a contribué activement à la lutte contre le changement climatique⁴, a annoncé au début de 2008 la création d'une nouvelle filiale de premier rang, « CDC Biodiversité », dotée d'un capital de démarrage de 15 M€ et entièrement dédiée aux enjeux de la biodiversité.

La création de CDC Biodiversité est l'aboutissement d'une étude préliminaire de quatre ans, réalisée en étroite concertation avec les principaux acteurs de la biodiversité (pouvoirs publics, associations, scientifiques) mais aussi des acteurs économiques. Cette étude a notamment mis en évidence que trois fonctions actuellement mal incarnées dans le paysage français de la biodiversité, correspondaient à trois métiers historiques de la Caisse des Dépôts, suggérant une réelle motivation à créer un opérateur dédié :

- *Une fonction d'ingénierie financière.* CDC Biodiversité met au service de la biodiversité la compétence historique de la CDC à mobiliser et gérer des financements efficacement et sur le long terme. CDC Biodiversité peut à ce titre préfinancer des projets ou financer des actions pour la nature, qui ne trouveraient pas de solutions financières par les schémas habituels.
- *Une fonction de pilotage des opérations en faveur de la nature en tant que « tiers de confiance ».* CDC Biodiversité propose d'accompagner les entreprises, maîtres d'ouvrage, associations ou pouvoirs publics dans leurs actions en faveur de la nature. Dans ce rôle, CDC Biodiversité s'assure que tous les moyens sont mis en œuvre pour atteindre les objectifs écologiques assignés à un projet. Pour cela, son équipe opérationnelle de biologistes/naturalistes dispose d'une longue expérience d'ingénierie en matière d'insertion environnementale des projets d'aménagement du territoire de toute nature et d'expertise et gestion du patrimoine naturel.

- Enfin, *une fonction de long terme.* À l'image de la CDC, CDC Biodiversité s'engage dans des actions de restauration, réhabilitation, suivi et gestion d'espaces naturels, sur le long terme : 20 ans, 30 ans et plus, selon les problématiques écologiques des actions concernées.

Pour la première fois en France, apparaît un opérateur assurant le pilotage technique et financier d'actions de long terme en faveur des espèces, des habitats et des services écologiques rendus par la nature. Cette initiative est une réelle nouveauté dans le paysage français de la biodiversité, que CDC Biodiversité se propose de concrétiser au quotidien pour le compte de tiers qui le souhaitent, par des actions réglementaires ou volontaires en faveur de la nature.

La compensation ou le développement du principe de « Pas de perte nette de biodiversité »

Le principe dit de « Pas de perte nette de biodiversité » implique de préserver ce qui existe au niveau d'un territoire, en termes d'habitats, d'espèces et de fonctionnalités écologiques, et de remplacer ce que des aménagements considérés comme indispensables donneraient comme impacts.

Le cadre réglementaire français permet, à droit constant, de viser un objectif de « pas de perte nette ». La Loi de 1976, précédemment citée, a mis en place une procédure d'autorisation d'aménagement du territoire reposant sur la réalisation d'une étude d'impact et l'obligation pour les maîtres d'ouvrage de, dans un ordre hiérarchique :

1. Éviter les impacts de leurs projets,
2. Réduire les impacts non évités,
3. Compenser les impacts résiduels.

Les mesures dites d'évitement et de réduction s'intègrent dans la conception même du projet et permettent d'en réduire l'empreinte écologique (optimisation du tracé, construction de passages pour la faune, arrêt périodique des pales d'une éolienne, ...). Cependant, persistent des impacts résiduels qui,

Le principe dit de « Pas de perte nette de biodiversité » implique de préserver ce qui existe au niveau d'un territoire, en termes d'habitats, d'espèces et de fonctionnalités écologiques, et de remplacer ce que des aménagements considérés comme indispensables donneraient comme impacts.

4. La Mission Climat de la CDC a notamment développé le logiciel *Seringas*, logiciel de gestion des quotas de gaz à effet de serre, aujourd'hui adopté par différents États membres de l'Union européenne (France, Allemagne, Pologne, Portugal, ...) et a créé un fonds d'investissement, le Fonds Européen Carbone, dont les investissements dans des projets de réduction d'émission de gaz à effet de serre ont aujourd'hui permis d'atteindre 2% des objectifs du Protocole de Kyoto. Voir <http://www.caissedesdepots.fr/spip.php?article38>

s'ils ne sont pas pris en compte, entraîneront une perte nette de biodiversité. C'est avec l'objectif de contrebalancer ces impacts résiduels qu'interviennent les mesures compensatoires, qui consistent en des actions positives pour la biodiversité devant générer une valeur additionnelle au moins égale à la perte qui n'a pu être évitée ou réduite.

Un constat largement partagé par la majorité des acteurs : la compensation reste en France insuffisamment mise en œuvre. Les raisons sont diverses, mais notre analyse nous indique qu'une des raisons principales repose sur les difficultés que rencontrent les maîtres d'ouvrage dans la mise en œuvre opérationnelle de leurs mesures compensatoires. En effet, ces actions ne s'inscrivent pas dans leur cœur de métier et ne rentrent pas dans le périmètre direct des objectifs initiaux du projet d'aménagement dont ils ont la charge ; en particulier quand il s'agit de soutenir un programme d'action pendant des périodes de 30 ans, 50 ans ou plus.

C'est sur la base de ce constat que CDC Biodiversité a fondé son cœur de métier et se propose aujourd'hui de les aider à honorer leurs engagements en devenant leur opérateur de la compensation. CDC Biodiversité fait l'objet de nombreuses sollicitations par des maîtres d'ouvrages de tous horizons, sur une base d'obligations réglementaires, mais aussi d'actions volontaires non contraintes.

Le mode opératoire est le suivant : à la demande d'un maître d'ouvrage et dans un cadre contractuel, CDC Biodiversité prend en charge ses obligations de compensation précédemment validées par les autorités administratives et scientifiques, en se portant garant, auprès de ces dernières, d'un engagement de bonne fin dans la durée. CDC Biodiversité joue le rôle d'ensemblier et de pilote. Interlocuteur privilégié du maître d'ouvrage (qui reste responsable de sa mesure compensatoire) et de l'administration (qui garde son rôle de contrôle), CDC Biodiversité contractualise en son nom avec des spécialistes locaux (gestionnaires d'espaces naturels, experts écologues, ...) et pilote toutes les étapes d'une mesure compensatoire :

- Sécurisation foncière ;
- Ingénierie, mise en œuvre et suivi de l'action de compensation ;
- Rapport au maître d'ouvrage ainsi qu'aux autorités administratives et scientifiques.

Expérimenter de nouveaux instruments économiques

Pour la biodiversité, la taxe est un instrument économique mais avec un champ d'application limité. CDC Biodiversité propose d'expérimenter de nouveaux outils économiques.

Une mesure compensatoire se définit à partir de l'évaluation écologique d'un impact résiduel qui s'exprime en référence à une unité écologique. Cette unité peut par exemple représenter une surface d'habitats, un nombre d'individus, une fonctionnalité écologique, etc. Le maître d'ouvrage a la charge de faire réaliser une action admise comme écologiquement équivalente, en qualité et en quantité. La compensation peut donc être appréhendée comme une transaction entre, d'un côté des maîtres d'ouvrage devant s'acquitter d'une dette d'unités

écologiques et, de l'autre, des auteurs d'actions représentant une offre d'unités écologiques. En agissant de façon avisée, c'est-à-dire en concertation avec les pouvoirs publics, les associations, les scientifiques notamment, il devient alors possible d'anticiper les besoins des maîtres d'ouvrage en développant des offres de compensation adaptées à leurs besoins actuels et futurs, sans pour autant obérer le fait qu'ils doivent en toutes circonstances d'abord chercher à éviter et réduire leurs impacts sur les milieux naturels.

Cette approche de la compensation, intitulée « approche par l'offre », retient l'attention pour trois raisons principales :

- En termes économiques, elle est une incitation à agir en faveur de la biodiversité qui devient un actif pouvant être valorisé, notamment auprès des maîtres d'ouvrage,



- En termes opérationnels, elle permet à une mesure compensatoire d'être effectivement réalisée au moment même de l'impact et, au-delà, de satisfaire sans décalage temporel une logique de « pas de perte nette de biodiversité ».
- Enfin, et c'est un de ses intérêts majeurs, elle permet de fédérer les financements de plusieurs maîtres d'ouvrage concernant les mêmes types d'habitats, pour conduire des actions de grande envergure, spatialement et écologiquement cohérentes.

Forte d'un intérêt certain et déjà expérimentée sous différentes formes à l'étranger, l'approche par l'offre n'en reste pas moins conditionnée à des modalités opératoires propres qu'il convient de tester dans le contexte du cadre réglementaire français. C'est avec cet objectif que CDC Biodiversité s'engage aujourd'hui dans la réalisation d'opérations pilotes, reconnues comme telles, très encadrées par l'administration française et sous le regard des associations et des scientifiques. Représentatifs d'une diversité d'habitats, de régions et de contextes locaux, ces tests *in situ* permettront d'étudier les conditions de mise en œuvre de l'approche par l'offre d'un point de vue opérationnel, financier, économique et juridique. Les questions d'équivalence écologique sont, elles aussi, au cœur de cette expérimentation.

La création de CDC Biodiversité se veut un acte à la fois utile et innovant pour répondre au besoin urgent d'action en matière de biodiversité.

- *Utile*, car elle vise à combler un manque. Par son existence, CDC Biodiversité espère contribuer à :
 - drainer plus de moyens vers les acteurs de la biodiversité en faveur des espaces naturels ;
 - améliorer la cohérence des actions de terrain entre elles et donc renforcer ou restaurer les réseaux écologiques fonctionnels ;
 - aider à la professionnalisation des acteurs de la biodiversité dont les structures souffrent encore aujourd'hui d'une trop faible visibilité économique.
- *Innovante*, car CDC biodiversité se propose d'expérimenter des mécanismes d'intervention nouveaux dans le cadre français de la préservation de la biodiversité.

Mais au-delà, c'est la réalisation des infrastructures écologiques dont nous avons besoin pour assurer la pérennité des espèces, habitats et fonctionnalités écologiques des territoires, qui constitue le moteur de CDC Biodiversité. 🌿