

Intégrer les services écosystémiques dans l'évaluation environnementale stratégique : un guide pour les praticiens

Davide Geneletti
Traduit en français par Agathe Hume

Janvier 2014

PNUE
Projet pour les Services écosystémiques

RÉSUMÉ DES MESSAGES CLÉS

Chapitre 1 Introduction

- Les services écosystémiques sont les bénéfices que les populations humaines tirent des écosystèmes, comme par exemple la nourriture, l'eau douce, les protections naturelles contre les catastrophes naturelles ainsi que les contributions immatérielles des écosystèmes au bien être humain.
- L'Évaluation environnementale stratégique (ÉES) a pour but d'intégrer les considérations environnementales aux politiques, plans et programmes et évaluer leurs interactions d'un point de vue social et économique.
- Une approche innovatrice de l'ÉES est nécessaire afin de préciser les incidences potentielles des décisions stratégiques sur l'état des écosystèmes et de leurs services.

Chapitre 2 Approche méthodologique pour intégrer les services écosystémiques dans l'ÉES.

- L'ÉES est un outil prometteur dont le but est d'intégrer les services écosystémiques aux décisions stratégiques pour mieux comprendre les conséquences des politiques, plans et programmes sur le bien-être humain
- L'ÉES doit être un outil souple et capable de s'adapter au contexte de la planification et de l'élaboration des politiques ainsi qu'aux circonstances spécifiques de l'action stratégique.
- Une approche méthodologique pour l'intégration des services écosystémiques dans l'ÉES est proposée comme suit, divisée en quatre étapes, chacune d'entre elles comprenant deux ou trois tâches spécifiques :
 - **Étape 1** : Définir le contexte des services écosystémiques
 - **Étape 2** : Déterminer et évaluer les services écosystémiques prioritaires
 - **Étape 3** : Identifier les alternatives et évaluer les répercussions sur les services écosystémiques
 - **Étape 4** : Faire le suivi des services écosystémiques
 - La consultation avec les parties prenantes est une composante vitale de l'ÉSE et trouve sa pertinence dans les quatre étapes citées.

Chapitre 3 Étape 1 : Définir le contexte des services écosystémiques

Tâche 1.1 : Identifier et cartographier les bénéficiaires des services écosystémiques

- Lier les écosystèmes, leurs services et leurs bénéficiaires à l'aide d'un cadre conceptuel.
- Inclure tous les services écosystémiques afin de définir plus tard lesquels sont les plus importants.

Tâche 1.2 : Passer en revue les règlements existants concernant les services écosystémiques

- Analyser les implications possibles des régulations existantes sur l'action stratégique fixant les conditions de l'usage ou de la protection des services écosystémiques.

Tâche 1.3 : Identifier les liens avec d'autres actions stratégiques

- Harmoniser les actions stratégiques avec les actions existantes à différents niveaux (nationaux, régionaux et locaux)
- Identifier les conflits potentiels et les synergies relatives à l'offre et à la demande des services écosystémiques.

Chapitre 4 Étape 2 : Déterminer et évaluer les services écosystémiques prioritaires

Tâche 2.1 : Déterminer les services écosystémiques prioritaires

- Identifier : a) Les services dont l'action stratégique dépend, et b) Les services que l'action stratégique pourrait affecter (de manière négative ou positive)
- Consulter toutes les parties prenantes concernées afin de fixer les limites de l'ÉES.
- Se pencher sur les relations géographiques entre les zones où sont produits les services écosystémiques et celles où les bénéficiaires y ont recours.

Tâche 2.2 : Évaluer les conditions de base et les tendances des services écosystémiques prioritaires.

- Analyser l'état actuel puis l'évolution probable des services écosystémiques prioritaires afin de comprendre :
 - La distribution des services et les bénéfices fournis aux différents groupes de personnes
 - Les moteurs clés directs et indirects
 - Les tendances futures probables (ainsi que les forces motrices pertinentes), les menaces et les opportunités
- Selon le contexte, évaluer les services écosystémiques de manière quantitative ou qualitative, en ayant recours à des mesures monétaires ou non-monétaires.

Chapitre 5 Étape 3 : Identifier les alternatives et évaluer les impacts sur les services écosystémiques

Tâche 3.1 : Identifier les alternatives

- Envisager une « hiérarchie des alternatives » appropriée, de la plus stratégique à la plus opérationnelle.

Tâche 3.2 : Prévoir et évaluer les répercussions de chaque alternative

- Déterminer quels services écosystémiques pourraient en bénéficier ou non et quel groupe de personnes y trouverait des avantages ou non, si une alternative donnée est choisie.
- Prévoir les impacts en décrivant les changements attendus dans les conditions des services écosystémiques suite à la mise en œuvre d'une alternative donnée.
- Évaluer les impacts en décrivant l'importance des changements attendus sur les bénéficiaires.
- Traiter des effets cumulatifs en considérant toutes les activités de l'action stratégique, ainsi que d'autres actions existantes ou à venir.
- Rendre explicites les synergies et les choix à faire parmi des services écosystémiques.

Tâche 3.3 : Identifier des mesures afin d'améliorer et atténuer les impacts :

- Rechercher des mesures qui, par ordre de priorité :
 - Amélioreront les services écosystémiques
 - Préviendront les effets négatifs sur les services écosystémiques
 - Réduiront les effets négatifs
 - Remédieront aux effets négatifs
 - Compenseront les effets négatifs

Chapitre 6 Étape 4: Établir un suivi des services écosystémiques

Tâche 4.1 : Suivre et gérer les services écosystémiques lors de la mise en œuvre

- Rassembler les éléments de preuves sur les changements de nature contextuels et les effets réels de l'action stratégique sur les services écosystémiques, puis évaluer dans quelle mesure ils diffèrent des pronostics.
- Proposer des mesures de gestion et des ajustements à l'action stratégique de façon suffisamment précoce pour améliorer sa performance générale en termes de services rendus liés aux écosystèmes.
- Diffuser les résultats et impliquer les preneurs de décisions dans le suivi, l'évaluation et la gestion comme il se doit.

Tâche 4.2 : Tester la qualité de l'ÉES

- Tester le processus de manière itérative afin de mettre en lumière les défaillances et les limites et proposer des changements lorsqu'ils peuvent être utilisés de manière effective dans le but d'améliorer l'action stratégique.
- Diffuser les enseignements tirés du contrôle de la qualité en vue d'améliorer la pratique future de l'intégration des services écosystémiques au sein de l'ÉES.

1. Introduction

Messages clés

- Les services écosystémiques sont les bénéfices que les populations humaines tirent des écosystèmes, comme par exemple la nourriture, l'eau douce, les protections naturelles contre les catastrophes naturelles ainsi que les contributions immatérielles des écosystèmes au bien être humain.
- L'Évaluation environnementale stratégique (ÉES) a pour but d'intégrer les considérations environnementales aux politiques, plans et programmes et évaluer leurs interactions d'un point de vue social et économique.
- Une approche innovatrice de l'ÉES est nécessaire afin de préciser les incidences potentielles des décisions stratégiques sur l'état des écosystèmes et de leurs services.

Les services écosystémiques et l'Évaluation environnementale stratégique (ÉES)

Les services écosystémiques sont les bénéfices que les populations humaines tirent des écosystèmes, comme les biens et les produits (par exemple l'eau douce, le carburant) la régulation des processus naturels (par exemple le climat, les inondations, l'érosion) et les bénéfices immatériels (par exemple les loisirs, le plaisir esthétique). Le concept de services écosystémiques a récemment attiré l'attention, spécifiquement à la suite de l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire (MA, 2005). Des études ultérieures ont identifié le taux de dégradation de nombreux services et les conséquences négatives liées au bien être humain. La conclusion générale tirée de ces études révèle que les services écosystémiques doivent être inclus dans un processus de décision stratégique car leur conservation est essentielle pour garantir la sécurité, la santé, les interactions sociales et les besoins matériels des personnes. Souvent, les politiques, plans et programmes sont élaborés sur des hypothèses non vérifiées, sans mesure des répercussions potentielles et de leurs effets sur le bien-être humain.

L'Évaluation environnementale stratégique (ÉES) est potentiellement un outil à même d'intégrer les informations relatives aux services écosystémiques dans la prise de décision stratégique. L'ÉES renvoie à «des approches analytiques et participatives qui visent à intégrer les considérations d'environnement dans les politiques, les plans et les programmes et à évaluer leurs interactions avec les considérations d'ordre économique et social (OCDE, 2006). Grâce à l'ÉES, les conséquences de certaines options de développement sur les écosystèmes et les services qu'ils fournissent, pourront être prises en considération à un stade précoce. Une approche novatrice de l'ÉES est nécessaire pour clarifier les effets possibles des décisions stratégiques sur l'état des écosystèmes et des services rendus par ceux-ci, en vue d'éviter des conséquences négatives non intentionnelles et de saisir les possibilités d'amélioration. Il existe un réel besoin pour l'orientation opérationnelle de promouvoir une telle approche novatrice à tous les niveaux de décisions et dans tous les secteurs.

Objectif, public cible et structure de ce guide

L'objectif de ce guide est de fournir des directives pratiques, étape par étape, sur la façon d'intégrer les services écosystémiques au sein de l'ÉES. Le présent guide se concentre principalement sur les services écosystémiques, le but de ce document étant d'apporter un complément aux documents d'orientation déjà existants qui traitent davantage des questions liées à la biodiversité dans l'ÉES en général (EC, 2013). Le public cible de ce guide est composé tout d'abord par les praticiens qui dont le rôle est de défendre l'intégration des services écosystémiques aux politiques et programmes aux niveaux national, sous-national et sectoriel. Les décideurs de haut niveau et les responsables gouvernementaux qui jouent le rôle d'ambassadeur pour la prise en compte des services écosystémiques sont également concernés. Le terme de praticien inclut également les parties prenantes des gouvernements (par exemple les ministères de l'environnement des finances et de la planification, les administrations locales et infranationales, les partis politiques et les députés), les acteurs non-gouvernementaux (la société civile, les académies, le commerce et l'industrie, le grand public les communautés locales et les media) ainsi que les acteurs dans les domaines de l'environnement, du développement, et de la réduction de la pauvreté. Les officiels des Nations unies œuvrant auprès des gouvernements sur les priorités de développement national et dont le travail implique l'évaluation des services écosystémiques et l'évaluation environnementale.

Le guide est divisé en 6 chapitres pouvant être lus individuellement, selon l'intérêt et les besoins du lecteur, en se référant aux sections respectives du guide comme souhaité. Les messages clés sont mis en valeur au début de chaque chapitre et de nombreux exemples et études de cas sont présentés dans des encadrés, des tableaux et des figures.

Le chapitre 2 décrit de manière plus détaillée le besoin pour l'intégration des services écosystémiques dans l'évaluation environnementale stratégique, présente un aperçu de la façon dont l'ÉES est appliqué dans la pratique, et introduit la démarche méthodologique proposée. Les chapitres 3 à 6 détaillent à l'aide d'exemple les quatre étapes de la démarche et ses déclinaisons.

- **Chapitre 3.** Étape 1: Définir le contexte des services écosystémiques
- **Chapitre 4.** Étape 2: Déterminer et évaluer les services écosystémiques prioritaires
- **Chapitre 5.** Étape 3: Identifier les alternatives et évaluer les répercussions sur les services écosystémiques
- **Chapitre 6.** Étape 4: Faire le suivi des services écosystémiques.

Enfin, le **Chapitre 7** présente quelques remarques de conclusion.

2. Approche méthodologique pour intégrer les services écosystémiques dans l'ÉES

Messages clés

- L'ÉES est un outil prometteur dont le but est d'intégrer les services écosystémiques aux décisions stratégiques afin de mieux comprendre les conséquences des politiques, plans et programmes sur le bien-être humain
- L'ÉES doit être un outil souple et capable de s'adapter au contexte de la planification et de l'élaboration des politiques ainsi qu'aux circonstances spécifiques de l'action stratégique.
- Une approche méthodologique pour l'intégration des services écosystémiques dans l'ÉES est proposée ci-dessous, divisée en quatre étapes, chacune d'entre elles comprenant deux ou trois tâches spécifiques :
 - **Étape 1** : Définir le contexte des services écosystémiques
 - **Étape 2** : Déterminer et évaluer les services écosystémiques prioritaires
 - **Étape 3** : Identifier les alternatives et évaluer les répercussions sur les services écosystémiques
 - **Étape 4** : Faire le suivi des services écosystémiques
- La consultation avec les parties prenantes est une composante vitale de l'ÉES et trouve sa pertinence dans les quatre étapes citées.

Le besoin d'intégrer les services écosystémiques dans l'ÉES

L'objectif final de l'ÉES est de protéger l'environnement et de promouvoir la durabilité en faisant en sorte que les considérations environnementales influent sur les « actions stratégiques », c'est-à-dire les politiques, plans et programmes (PPP) (**Encadré 2.1**). L'ÉES s'applique tout d'abord aux initiatives liées au développement, menées de manière individuelle dans des secteurs spécifiques (par exemple le transport, l'énergie, l'eau et le tourisme) ou de manière collective dans une zone géographique donnée (par exemple régional spatial ou des plans d'occupation des sols). Il est admis que l'une des actions les plus pertinentes est d'intégrer les considérations environnementales aux prises de décisions stratégiques, et de façon plus générale permettre de relever les défis auxquels les actions de développement font face (Banque mondiale, 2009) (**Encadré 2.2**). Le contenu de l'ÉES s'étend de plus en plus au-delà de l'environnement biophysique afin d'inclure également d'autres thématiques (sociale, la santé et l'économie) liées au bien-être humain. Toutes ces caractéristiques font de l'ÉES un outil adapté pour l'intégration des services écosystémiques dans la prise de décision et pour améliorer la compréhension des impacts imprévus et indésirables lors de la mise en œuvre des PPP sur le bien-être humain (Kumar et al. 2013 ; **Figure 2.2**). L'utilisation des services écosystémiques dans l'ÉES offre également l'avantage de recourir à une approche plus globale et intégrée du système socio-écologique ainsi qu'à un encadrement efficace de l'environnement (naturel) en

termes de communication avec les parties prenantes influentes et les preneurs de décision (Baker et al. 2013). Le **tableau 2.1** résume les contributions possibles des services écosystémiques à une ÉES de bonne qualité.

L'intérêt grandissant dans le potentiel de l'ÉES à placer la question des services écosystémiques au centre des prises de décisions se vérifie dans les publications scientifiques et dans la pratique (Geneletti, 2013a; van Beukering, 2008), manifestant un besoin d'une directive complète et détaillée. La section suivante fournit davantage de détails sur la façon dont l'ÉES est appliquée en pratique, et introduit la présentation ultérieure de l'approche méthodologique visant à intégrer les services écosystémiques à l'ÉES.

Encadré 2.1 Politiques, plans et programmes (PPP)

Les PPP recouvrent différentes significations dans différents contextes, bien que la plupart des définitions disposent d'éléments qui se recoupent et varient sur le même thème. De manière simple :

- Politique : Ligne d'action ou direction d'ensemble qu'un gouvernement ou une organisation poursuit ou poursuivra, et qui guide la prise de décision en cours. Elle peut prendre la forme d'une loi, d'un document, d'une déclaration ou d'un précédent.
- Plan: Stratégie ou conception prospective volontaire, présentant souvent des priorités, des options et des mesures coordonnées qui développent et mettent en œuvre une politique.
- Programme: Un ordre du jour ou des engagements cohérents, organisés, des propositions, des instruments et/ou des projets élaborant et mettant en œuvre des politiques.

Source: Sadler and Verheem, 1996.

Encadré 2.2 Pourquoi est-ce que l'ÉES est importante ?

- Elle promeut un développement durable et respectueux de l'environnement passant d'une approche consistant à « faire le moins de mal » à « faire le plus de bien ».
- Elle permet de traiter les problèmes de détérioration de l'environnement « en amont » dans les processus d'élaboration des plans et politiques, plutôt que d'atténuer les « symptômes en aval » au niveau des projets en étendant les principes de l'Étude d'impact environnemental (EIE).
- Elle fournit des alertes rapides de grande échelle et à effets cumulatifs, y compris ceux issus de projets de plus petite taille.
- Elle facilite l'identification et la discussion d'options de développement et fournit des directives afin que le développement suive des trajectoires durables.
- Elle encourage la volonté politique, stimule le changement des mentalités et crée une culture de prise de décision stratégique.

Source: Partidario, 2012; Sadler, 2011; Abaza et al. 2004.