



RESCCUE



RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DE LA SÉQUENCE « ÉVITER-RÉDUIRE-COMPENSER » DANS LES ÉTATS ET TERRITOIRES INSULAIRES OCÉANIENS

BILAN DE L'ACTIVITÉ RÉGIONALE DU PROJET RESCCUE

MESSAGES CLES

- ✓ La séquence Eviter-Réduire-Compenser (ERC) est de plus en plus utilisée, à l'échelle mondiale, comme moyen de tendre vers l'absence de perte de biodiversité - ou parfois même vers des gains - lors de la gestion de l'impact des projets de développement. La mise en œuvre de la séquence ERC est identifiée comme l'une des principales opportunités pour la conservation des services écosystémiques et de la biodiversité dans les Etats et territoires insulaires océaniques (ETIO), et donc pour le renforcement de la résilience au changement climatique.
- ✓ Les ETIO font face à des besoins, opportunités et contraintes très spécifiques et contrastés pour la mise en œuvre de la séquence ERC. Renforcer les politiques et les pratiques associées implique une stratégie sur mesure et nécessite une importante coordination entre les différents secteurs et ministères sur plusieurs années, ainsi qu'un effort significatif de concertation entre l'ensemble des acteurs concernés.
- ✓ Plusieurs partenaires, notamment des agences régionales, banques de développement, agences de coopération bilatérale et ONG, ont décidé de collaborer davantage pour renforcer les capacités et développer de meilleures pratiques permettant de renforcer la mise en œuvre de la séquence ERC.



©CPS

CONTEXTE

En cette période de développement socioéconomique rapide, des pressions croissantes s'exercent sur l'environnement des îles du Pacifique. Si l'on veut éviter une perte irréversible de biodiversité et de services écosystémiques essentiels à la résilience des communautés locales confrontées au changement climatique, il faut impérativement repenser les pratiques en matière de développement.

Le projet RESCCUE s'est employé à promouvoir le renforcement de la séquence « éviter, réduire, compenser » (ERC), un outil dont l'objet est de réduire les effets préjudiciables des projets de développement sur la biodiversité et les services écosystémiques. La séquence ERC permet de mieux quantifier, anticiper et prendre en compte les impacts environnementaux des projets de développement, tout en recherchant systématiquement des solutions de nature à les atténuer.

La séquence ERC est de plus en plus utilisée à l'échelle internationale, car elle apparaît comme un moyen de tendre vers l'absence de perte nette, voire le gain net de biodiversité, par la gestion des impacts des projets de développement. Renforcer la séquence ERC, c'est atténuer les coûts et les risques associés à ces projets, tout en réduisant au minimum leurs impacts négatifs et en optimisant leurs potentialités. L'application de la séquence ERC aux impacts des projets sur la biodiversité peut être porteuse d'investissements en faveur de la restauration et de la conservation, grâce aux mesures de compensation écologique dont elle s'accompagne. Lorsqu'elles s'appuient sur une vision intégrée de la planification et sur un cadre institutionnel favorable, ces mesures de compensation peuvent venir compléter des projets stratégiques de conservation de la biodiversité et de maintien des services écosystémiques et contribuer à la réalisation des objectifs de résilience au changement climatique et d'atténuation de ses effets. La mise en œuvre de la séquence ERC est maintenant prescrite par les Principes de l'Équateur, qui, en mars 2019, ont été adoptés par 96 institutions financières, dont bon nombre des principaux investisseurs des îles du Pacifique.



©CPS

Alors que les études d'impact environnemental (EIE) ont déjà suscité beaucoup d'attention dans le Pacifique, la séquence ERC n'a été appliquée que très ponctuellement et l'échange d'expérience demeure limité.

Les activités menées au titre du projet RESCCUE pour renforcer la séquence ERC avaient précisément pour but de pallier cette carence, tout en offrant à la région la possibilité de participer de manière plus active à un débat international essentiel sur la conservation. RESCCUE a ainsi contribué à la fois à faire connaître les avantages écologiques, économiques et sociaux que les États et Territoires Insulaires Océaniques (ETIO) peuvent tirer d'une mise en œuvre plus efficace de la séquence ERC, et à renforcer les capacités nationales dans ce domaine, tant au niveau des pouvoirs publics que des organisations de la société civile.

À L'ÉCHELLE RÉGIONALE

La Communauté du Pacifique (CPS), par le biais du projet RESCCUE, a fait appel à un consortium regroupant The Biodiversity Consultancy (TBC), consultant principal, et plusieurs partenaires : BioEko, CDC Biodiversité, Environment Consultants Fiji/NatureFiji-MareqetiViti, Pae Tai – Pae Uta (PTPU) et le Programme régional océanien de l'environnement (PROE) au titre de son projet d'adaptation écosystémique au changement climatique dans le Pacifique (PEBACC). L'équipe avait pour mandat d'œuvrer au renforcement de la séquence ERC dans les ETIO, et plus particulièrement à Vanuatu, en Polynésie française et aux Fidji, en encourageant dans le même temps l'échange d'expérience à l'échelle régionale et internationale.



©CPS

Phase I

La première phase a consisté à réaliser une [évaluation des politiques et pratiques nationales](#) relatives à la séquence ERC et aux mesures de compensation écologique dans les ETIO. Il s'agissait plus particulièrement de déterminer :

- s'il convient d'investir dans de nouvelles politiques ou de se concentrer sur les pratiques et sur la mise en œuvre des politiques existantes ;
- s'il est envisageable, en l'état actuel des choses, d'intégrer la séquence ERC à d'autres politiques en cours d'évaluation ;
- s'il existe actuellement des capacités suffisantes en matière de pilotage, de réglementation et de mise en œuvre des politiques ERC existantes ou améliorées, et notamment d'activités de compensation écologique gérées de manière efficace ;
- dans quelle mesure sont effectivement réunies les conditions essentielles à la mise en œuvre de politiques renforcées : stratégies et plans d'action nationaux pour la biodiversité actualisés, bases de données complètes et accessibles sur la biodiversité, plans stratégiques d'aménagement du territoire, législations adaptées sur les aires protégées, réalisation d'études d'impact sur l'environnement.

Par la suite, un atelier régional de formation, organisé conjointement par le projet PEBACC (PROE) et le projet INTEGRE (CPS), s'est tenu à Nadi (Fidji) en décembre 2016. Il a réuni une cinquantaine de participants représentant 16 (des 22) ETIO, quatre organisations régionales (la CPS, le PROE, l'Université du Pacifique Sud et le Forum de développement des Îles du Pacifique – PIDF) et cinq organisations non gouvernementales (ONG) internationales : The Nature Conservancy (TNC), le Fonds mondial pour la nature (WWF), Conservation International, la Wildlife Conservation Society (WCS) et Live & Learn. Il importe de noter que sept représentants des opérateurs RESCCUE ont participé à cette manifestation et ont pu ainsi faire le lien avec les sites pilotes. Les participants ont constitué des sous-groupes régionaux d'ETIO confrontés à des problématiques similaires (besoins, capacités, conditions habilitantes, politiques et pratiques). Pour chaque groupe, des [feuilles de route provisoires](#) assorties de mesures concrètes ont été élaborées de manière concertée, l'objectif étant d'aller au-delà de l'approche « par projet » afin de faciliter la mise en œuvre de politiques et pratiques ERC renforcées et cohérentes dans le Pacifique et de tendre vers l'objectif « pas de perte nette » de biodiversité, voire d'obtenir un gain net. Plusieurs participants à l'atelier ont indiqué par la suite avoir utilisé les feuilles de route pour plaider en faveur de l'adoption de politiques et de pratiques nationales améliorées, et certains sont parvenus à mobiliser des financements complémentaires.



©CPS

Cette première phase a montré que les possibilités et les contraintes varient considérablement d'un ETIO à l'autre. Aussi importe-t-il de mettre en œuvre des stratégies différenciées pour être à même de répondre aux besoins des ETIO dans lesquels les secteurs de la mine, de la pêche, de l'aquaculture et de la foresterie sont très développés comme à ceux des ETIO dans lesquels il n'existe pratiquement aucune activité industrielle, hormis la pêche thonière, et où le développement des zones urbaines et des infrastructures est très limité. Dans certains cas, le renforcement des procédures d'EIE et des capacités correspondantes et leur utilisation dans le cadre du processus décisionnel peuvent suffire, du moins dans un premier temps. Dans d'autres contextes, la situation peut exiger d'élaborer et de mettre en œuvre des législations et des politiques ERC à part entière. Les paramètres varient fortement d'un cas à l'autre, et la stratégie retenue doit être taillée sur mesure, car il n'existe pas de solution universelle.

Phase II

La deuxième phase visait plus particulièrement à appuyer la mise en œuvre des feuilles de route aux Fidji, en Polynésie française et à Vanuatu, tout en favorisant la mise en place d'un réseau régional de praticiens.

Aux Fidji, [une étude juridique](#) sur l'utilisation de la loi sur la gestion de l'environnement aux fins du renforcement de la séquence ERC a été réalisée, et conclut que la législation en vigueur permet au département de l'Environnement d'inclure la mise en œuvre de la séquence ERC dans les procédures d'évaluation et les autorisations associées.

En Polynésie française, à l'issue de consultations et [d'un examen](#) des politiques et pratiques d'EIE, plusieurs ateliers animés par la Direction de l'environnement (DIREN) ont été organisés à l'intention des parties prenantes. Ils ont permis d'engager un processus participatif visant à définir les moyens de renforcer la séquence ERC. Il faut espérer que les parties prenantes ayant assisté à ces ateliers s'emploieront désormais à défendre et à promouvoir cette approche et piloteront la mise en œuvre des [recommandations adoptées](#), de manière à renforcer le cadre réglementaire d'EIE existant et l'adhésion du public en général.

À Vanuatu, un processus de planification stratégique a été mis en place pour l'île de Tanna dans le but de recenser les pratiques non viables, les conflits d'usage et les zones appelant des mesures de protection des services écosystémiques et de conservation de la biodiversité. Le Secrétaire général de la province de Tafea s'est engagé, avec le soutien escompté du PROE, à améliorer et à valider la carte provisoire de l'utilisation des terres de Tanna et à l'intégrer au plan quinquennal de la province. S'appuyant sur les activités mises en œuvre à Tanna, les actions de sensibilisation menées au titre du projet et les encouragements reçus de banques de développement, le gouvernement de Vanuatu, sous l'impulsion du Département de la protection et de la conservation de l'environnement, s'est engagé à inscrire la réalisation d'évaluations stratégiques environnementales à la réglementation nationale sur les EIE. On trouvera [ici](#) un rapport de synthèse sur les activités mises en œuvre à Vanuatu.

À l'échelle régionale, une série de notes d'orientation techniques relatives à l'application de la séquence ERC dans les ETIO a été élaborée. Elle comprend :

1. [une note explicative générale](#) sur la mise en œuvre de la séquence ERC en Océanie ;
2. une note d'orientation technique sur l'utilisation de la séquence ERC dans [le secteur minier](#) ;
3. une note d'orientation technique sur l'utilisation de la séquence ERC dans [le secteur hydroélectrique](#) ;
4. une note d'orientation technique sur l'utilisation de la séquence ERC dans [les secteurs des infrastructures et du tourisme](#).

Renforcer la hiérarchie d'atténuation¹ dans les Etats et Territoires Insulaires Océaniques

Note d'information

Eviter, Réduire, Compenser (ERC)

Utiliser la hiérarchie d'atténuation pour réduire les impacts

La hiérarchie d'atténuation offre une base solide pour le développement durable et est une approche faisant partie des meilleures pratiques pour les sociétés et les gouvernements qui souhaitent gérer les impacts.

Qu'est ce que la hiérarchie d'atténuation?

La hiérarchie d'atténuation est un outil permettant de limiter, étape par étape, les impacts négatifs des projets de développement sur la biodiversité.

Prévenir

Remédier

Eviter

- Sélection du site
- Conception
- Planification

Réduire

- Contrôle physique
- Contrôle opérationnel
- Contrôle par réduction

Restaurer

- Restaurer des écosystèmes
- Rétablir des espèces
- Rétablir des services écosystémiques

Compenser

- Par restauration
- Par protection

* Est-ce que des impacts potentiels peuvent être gérés de manière adéquate avec des mesures de remédiation?

* Non * Oui

Adapté de: Cross-Sector Biodiversity Initiative (CSBI). (2015). A Cross-sector Guide for Implementing the Mitigation Hierarchy (p.9)

La hiérarchie d'atténuation est composée de 4 étapes :

1. Evitement → **2. Réduction** → **3. Restauration** → **4. Compensation**

Ces 4 étapes doivent être suivies dans l'ordre : **Eviter**, ensuite **Réduire**, puis **Restaurer** les zones impactées et finalement **Compenser** les impacts résiduels. Eviter les impacts (étapes 1 et 2) est l'option la plus efficace. Restaurer ou compenser les impacts est généralement plus coûteux et présente un plus grand risque d'échec.

En pratique, l'application de la hiérarchie d'atténuation n'est pas un processus linéaire : les projets doivent généralement passer par une série d'itérations des mesures d'évitement et de réduction pour assurer qu'ils ont empêché les impacts autant que possible. Le diagramme ci-dessus illustre ce processus itératif.

En décembre 2018, un forum réunissant des organisations régionales s'est tenu à Nadi. Il avait pour objet d'identifier des sources de financement et des partenaires techniques potentiels, en vue de la poursuite des activités de RESCCUE au-delà de la durée d'exécution du projet. La réunion a rassemblé 18 participants représentant de grandes institutions régionales, des ONG internationales, des organismes bailleurs de fonds bilatéraux, des banques de développement multilatérales et le secteur privé. Les participants ont convenu de poursuivre leur collaboration afin de renforcer les capacités et de promouvoir les bonnes pratiques que requiert l'application de la séquence ERC. La mise en place d'une plateforme d'échange entre pairs et l'appui à la création d'un centre régional d'amélioration continue sur la séquence ERC sont deux des mesures proposées à l'issue du forum. Dans ce contexte, le groupe de travail sur les garanties du Fonds d'infrastructure régional océanien pourrait contribuer à un meilleur alignement des approches suivies par les différentes institutions financières participantes. Ailleurs dans le monde, ces dernières ont été motrices dans les améliorations apportées aux politiques et aux pratiques ; leur action dans ce domaine a valeur d'exemple et peut inciter les pouvoirs publics et d'autres secteurs à s'en inspirer.



©CPS

De manière générale, le travail entrepris par RESCCUE à l'échelle régionale a contribué à sensibiliser aux enjeux, à susciter de l'intérêt, et à donner à d'autres acteurs la possibilité de contribuer au renforcement de la séquence ERC dans les ETIO. Les nombreux produits et résultats obtenus à l'issue du projet ont fait l'objet d'une large diffusion dans le cadre de diverses conférences régionales ou internationales et par le biais de publications et des réseaux sociaux. Pour autant, l'amélioration des politiques relatives à la séquence ERC exige de renforcer la coordination entre les secteurs et les multiples administrations publiques concernés, et ce sur plusieurs années. En témoignent les progrès réalisés sur la feuille de route infrarégionale pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée, qui s'est appuyée sur un projet financé par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) visant l'élaboration d'une politique nationale sur la séquence ERC et la compensation écologique. Aux Fidji, à Vanuatu et en Polynésie française, comme dans l'ensemble des ETIO, l'adoption de ces pratiques exigera la mise en place de programmes de travail à long terme, de la volonté politique et plus de collaboration entre les pouvoirs publics, les entreprises, les institutions financières et la société civile.

EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Les provinces Nord et Sud ont demandé au projet RESCCUE de les aider à renforcer la gouvernance de la mise en œuvre de la séquence ERC. Cette démarche visait à :

- proposer aux différents acteurs concernés des solutions de nature à améliorer l'utilisation, en Nouvelle-Calédonie, de l'évaluation environnementale, qui constitue la base des décisions et des mesures visant à éviter et à réduire les impacts des plans, des programmes et des projets sur l'environnement calédonien ;
- définir une feuille de route garante de l'adoption de pratiques de compensation écologique solides et permettant de tendre vers l'objectif « pas de perte nette » de biodiversité.

En réponse à cette demande, le projet RESCCUE, s'appuyant sur des cofinancements obtenus du projet INTEGRE de la CPS, a fait appel à une équipe de consultants pilotée par BIOTOPE, en association avec ENVIE et Natura Legis, et chargée de :

- réaliser un état des lieux de l'existence, de l'utilisation et de l'effet des évaluations environnementales ainsi que des pratiques de compensation écologique en Nouvelle-Calédonie au travers d'une large concertation et de l'analyse détaillée de 32 études de cas ;
- identifier les principaux enjeux actuels et futurs relatifs au cadre réglementaire et à la gouvernance des actions de compensation écologique ;
- réaliser une analyse participative des forces et faiblesses qui ressortent des recherches préliminaires ;
- élaborer une feuille de route ouvrant la voie au renforcement de la séquence ERC.



©CPS



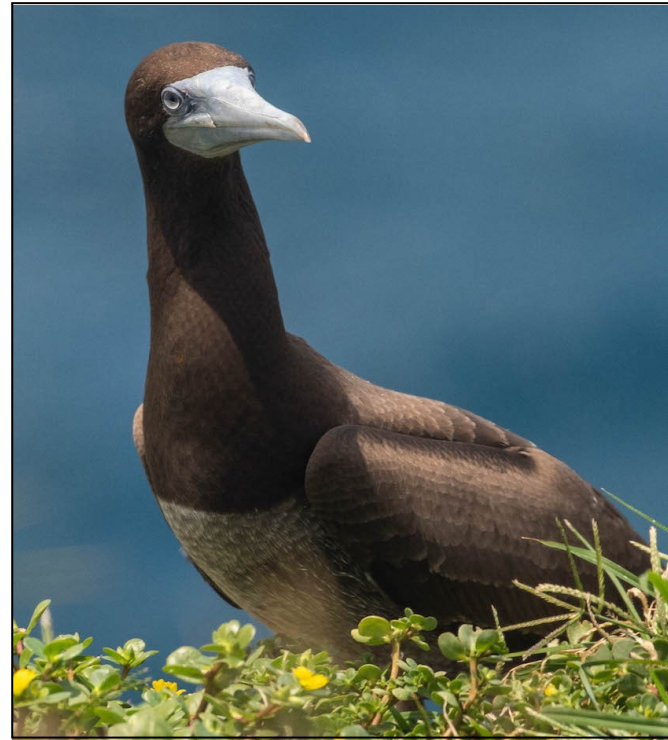
©CPS

L'état des lieux et la feuille de route ont fait l'objet d'un exercice consultatif et participatif approfondi. Au total, plus de 200 parties prenantes calédoniennes ont répondu à un questionnaire en ligne et pris part à divers ateliers, ce qui témoigne de l'intérêt considérable porté à ces questions.

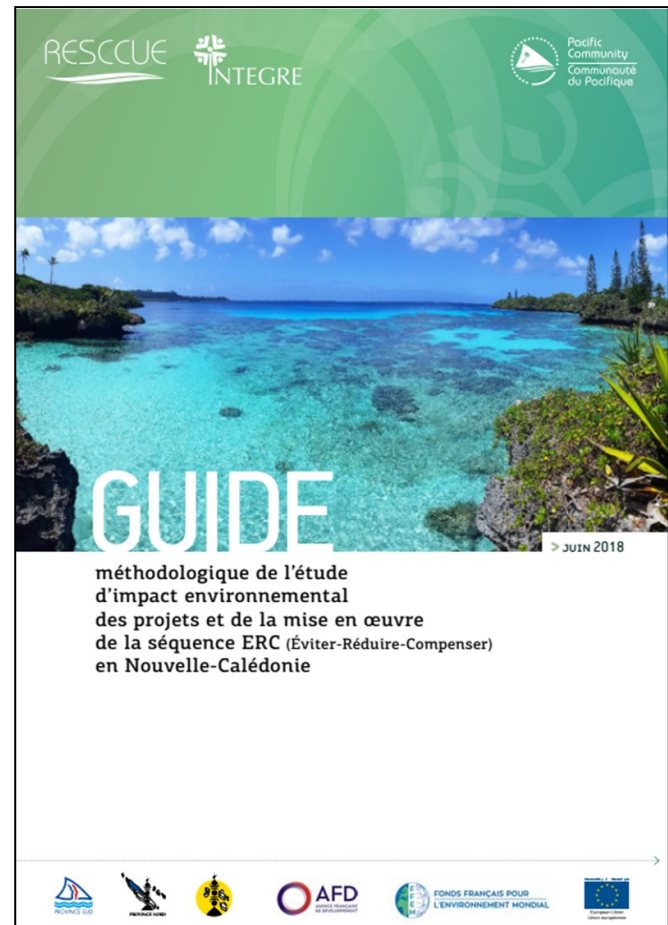
L'état des lieux conclut que la Nouvelle-Calédonie dispose d'un socle solide, pertinent et porteur pour des évolutions positives en matière de prise en compte des enjeux environnementaux dans ses stratégies de développement économique et durable. Si des disparités intra-territoriales importantes existent à ce jour, le pays et ses provinces disposent d'une marge de manœuvre considérable de par leurs dispositions politiques et administratives, véritables opportunités pour la mise en place ou le renforcement de pratiques novatrices voire démonstratives au-delà des frontières. La Nouvelle-Calédonie est même déjà précurseur en certains aspects de la séquence ERC par rapport à d'autres territoires de l'outre-mer français notamment, mais aussi des ETIO.

La feuille de route, quant à elle, rassemble une cinquantaine de recommandations selon les différentes compétences à l'échelle du pays et des provinces. Parmi elles, l'élaboration d'un guide méthodologique de l'étude d'impact environnemental des projets et de la mise en œuvre de la séquence Éviter-Réduire-Compenser (ERC) en Nouvelle-Calédonie est apparue prioritaire aux provinces. Elle a donc fait l'objet d'une nouvelle mission dédiée soutenue par le projet RESCCUE, en partenariat avec les trois provinces.

Fruit d'un travail collégial avec les institutions concernées, et élaboré *via* un processus participatif ouvert, [le guide](#) publié par la CPS offre un accompagnement technique et réglementaire aux praticiens de l'étude d'impact et de la séquence ERC pour les projets d'aménagement et de développement : maîtres d'ouvrages publics ou privés, prestataires, acteurs de la recherche, organes consultatifs, services instructeurs, services en charge du contrôle et de la police de l'environnement, et société civile. Au total, dans les trois provinces calédoniennes, ce sont plus de 300 personnes qui ont été consultées et ont contribué à l'élaboration du guide, illustrant encore une fois le large public potentiellement intéressé et concerné.



©CPS



Le guide fait le point sur les meilleures pratiques et synthétise pour tous ces acteurs les étapes clés et éléments essentiels à intégrer dans la mise en œuvre de la séquence ERC en Nouvelle-Calédonie, en tenant compte des fortes spécificités juridiques propres à chaque province et à leurs contextes économiques, socio-politiques et culturels particuliers. Basé sur des définitions partagées, illustré d'exemples concrets, il se veut résolument opérationnel et fait déjà l'objet d'une utilisation régulière par les acteurs concernés. Le lecteur pourra notamment savoir rapidement dans quelles conditions l'étude d'impact est rendue nécessaire pour « son » projet selon les différentes réglementations.



©CPS

AUTEURS

Raphaël Billé et Jean-Baptiste Marre

EDITION

Mélanie Farman

©PACIFIC COMMUNITY (SPC) 2019