



## LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES DANS LES AGENDAS INTERNATIONAUX



### CE QU'IL FAUT RETENIR

Le traitement institutionnel des questions relatives à la biodiversité est fragmenté entre différentes conventions internationales (Convention sur la diversité biologique, Convention de Ramsar sur les zones humides, Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ou CITES...) et organisations internationales, intergouvernementales ou non.

Le MEA (Millennium Ecosystem Assessment), via la notion de service écosystémique, propose une approche plus globale de la biodiversité. Cette proposition constitue une étape importante pour mieux articuler les accords multilatéraux ayant trait à la biodiversité et débouchera sur la création de l'IPBES en 2013 (Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques).

La thématique des services écosystémiques dépasse aujourd'hui le seul cadre de l'agenda international de la biodiversité. Elle fait écho et, parfois même, vient renouveler les débats au sein des agendas internationaux sur le commerce, l'agriculture, l'eau, etc.



### Montée en puissance dans les années 1970

La notion de service écosystémique (SE) s'inscrit dans la thématique plus large de la conservation de la nature et de la diversité biologique. Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les questions environnementales

ont été construites par des acteurs non étatiques (sociétés savantes liées à la protection de la nature, gestionnaires des ressources, ONG environnementales...), par des initiatives locales et des traités internationaux. À partir des années 1970, l'institutionnalisation de la gouvernance de l'environnement se traduit par la création d'organisations intergouvernementales et la mise en place de ministères de l'environnement dans un nombre croissant de pays. Ainsi, à l'inverse de nombreux secteurs, l'internationalisation a précédé la construction des agendas nationaux, ou lui a été simultanée (Meyer *et al.*, 1997).

La Conférence internationale de Stockholm en 1972 a placé, pour la première fois, les questions environnementales au rang des préoccupations internationales. Des scientifiques et des ONG environnementales ont orienté les débats de cette première conférence, qui a donné naissance au Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE). Au même moment, le Club de Rome a publié un rapport intitulé « Halte à la croissance ? ». Les dirigeants mondiaux se sont engagés à se rencontrer tous les dix ans pour faire le point sur l'état de la Terre.

Si les questions environnementales parviennent à se structurer au sein d'un agenda international de l'environnement, des militants de la conservation de la nature estiment que cet agenda n'accorde pas suffisamment d'importance au déclin de la diversité biologique. Dès la fin des années 1970, des scientifiques de renom attirent l'attention sur l'accélération de l'extinction des espèces. Mais ce n'est qu'au milieu des années 1980 que médias, responsables et grand public prennent conscience de la « crise de la biodiversité » (Takacs, 1986), *via* l'émergence du néologisme « biodiversité » et sa diffusion. En 1980, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), soutenue par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le World Wide Fund for Nature (WWF), présente sa « Stratégie pour la conservation mondiale de la biodiversité », qui vise à réconcilier conservation de la nature et développement des sociétés humaines, jusque-là jugés incompatibles. Ce texte est le premier jalon vers un régime multilatéral pour la diversité biologique. Il sert de base pour préparer les négociations qui s'engagent en 1990. Peu à peu, les questions de biodiversité sont instruites à l'échelle internationale. Cette dynamique se concrétisera notamment lors du Sommet de Rio (1992) avec la création de la CDB (Convention sur la diversité biologique).

## Fragmentation des conventions sur la biodiversité

Au début des années 1990, les questions environnementales occupent une place croissante dans l'agenda international. La Conférence des Nations unies sur

l'environnement et le développement (CNUED), appelée Sommet de Rio (1992), marque un tournant dans la prise en compte des questions environnementales. Suite au rapport Brundtland en 1987, le Sommet de Rio met en avant la notion de développement durable. L'idée est que les objectifs environnementaux ne peuvent pas être atteints s'ils ne rencontrent pas les besoins économiques des nations et des populations. Accompagné d'une nouvelle représentation de la nature, la biodiversité, le développement durable annonce une approche économique de la conservation et fait du secteur privé un acteur incontournable des politiques environnementales — le Sommet de Rio marque d'ailleurs l'entrée officielle des firmes dans la gouvernance globale de l'environnement. En outre, il se traduit par la mise en place de deux conventions cadre en 1992 : la première sur le climat, la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) ; la seconde sur la biodiversité, la Convention sur la diversité biologique (CDB), première reconnaissance internationale des questions liées à la diversité biologique.

Toutefois, relevant de plusieurs conventions, la biodiversité peine à acquérir une visibilité similaire à celle du changement climatique. Alors que le changement climatique est traité dans une enceinte internationale unique (CCNUCC), les questions liées à la biodiversité sont abordées dans plusieurs conventions et accords internationaux, chacun doté de son mode de fonctionnement et de sa dynamique propres. Certaines conventions sont sectorielles, comme la Convention sur les zones humides, ou Convention de Ramsar (1971) ; d'autres sont régionales comme la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, ou Convention de Berne. Quant à la CDB, même si elle avait été pensée comme

un cadre englobant les questions liées à la biodiversité, elle s'est surtout consacrée à la régulation de l'accès aux ressources génétiques. Elle a ainsi mis en place des accords complémentaires sur la biosécurité : protocole de Carthagène en 2000, protocole de Nagoya en 2010. La gestion des ressources génétiques a donc pris le pas sur la conservation des habitats et des espèces naturels (Boisvert et Vivien, 2009).

C'est dans ce contexte que l'exercice d'évaluation des écosystèmes pour le millénaire (Millennium Ecosystem Assessment, MEA, 2001-2005) va tenter de dépasser, *via* la notion de service écosystémique, ces approches sectorielles ou régionales et proposer une réflexion globale. La biodiversité y est inscrite dans une perspective plus large : la contribution des écosystèmes au bien-être humain. Il s'agit d'une étape importante dans le processus d'articulation des accords multilatéraux ayant trait à la biodiversité, en particulier sous l'angle du dialogue entre science et politique — processus qui aboutira à la création de l'IPBES en 2013.

## Le MEA, vecteur du succès des SE

Les premiers rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), en 1990 et 1995, vont apparaître, aux yeux de beaucoup de scientifiques, comme des modèles d'évaluation scientifique pour informer les décideurs politiques. Ils inspireront l'idée de la nécessité d'une évaluation globale de la biodiversité. Une telle évaluation (Global Biodiversity Assessment, ou GBA) est lancée en 1993 par le PNUE, avec le soutien du Fonds pour l'environnement mondial (GEF). Elle se déroulera jusqu'en 1995, mais aura peu d'impact. Cette première évaluation se voulait un exercice scientifique indépendant visant à dresser l'état

de l'art des multiples questions liées à la biodiversité. Toutefois, elle s'est limitée à identifier le déficit de connaissances sur la diversité biologique, et n'a pas associé les pouvoirs publics, ce qui en a réduit la portée politique.

À partir de 1998, les promoteurs du MEA ont, au contraire, le souci de mettre en place un cadre de travail associant étroitement scientifiques et représentants d'organisations intergouvernementales dès le démarrage du processus, afin d'assurer une co-construction du cadre d'analyse et des connaissances produites. Des décideurs publics et privés sont aussi associés tout au long du processus. Après une phase préparatoire entre 1998 et 2000, le MEA se développe entre 2001 et 2005. Il a un fort retentissement, d'abord dans les milieux proches des questions environnementales et dans d'autres secteurs par le biais de la montée en puissance de la notion de service écosystémique.

Le MEA s'appuie sur des réseaux de scientifiques qui ont développé une analyse systémique de la biodiversité dans des programmes internationaux de recherche, lancés au cours des années 1990 et portés par l'ONG scientifique ICSU (International Council for Science) et le programme Diversitas. Ces programmes articulaient l'étude des écosystèmes à la problématique du changement global, en vogue dans les sphères internationales. Des économistes issus du courant de l'économie écologique (Ecological Economics), formé dans les années 1990, se sont associés à cette dynamique et ont ainsi tenté d'attribuer des valeurs aux écosystèmes afin d'alerter les décideurs. C'est cette approche systémique qui sera développée au sein du MEA et qui assoira la notion de SE sur un socle plus large de recherches connectées au changement global.

Au-delà des scientifiques de la biodiversité et de l'économie éco-

logique, le MEA rassemble des acteurs situés à l'interface entre science et politique : acteurs impliqués dans les conventions liées à la biodiversité (CDB, Ramsar...) ; spécialistes du changement global et du développement, par exemple du CGIAR et de la Banque mondiale, qui, pendant cette période, cherche à améliorer son image sur les questions environnementales. Le succès du MEA et la diffusion rapide de la notion de service écosystémique s'expliquent en grande partie par la capacité de ses promoteurs à articuler ces réseaux d'acteurs hétérogènes (Pesche *et al.*, 2013).

## Du MEA à IMOSEB, puis à IPBES

Suite à la publication des rapports du MEA en 2005 et au succès de la notion de SE, des interrogations émergent sur la pertinence et le volume des données disponibles sur les questions de biodiversité. Pour certains, la dynamique du MEA et la notion de SE permettent désormais de mieux communiquer sur la biodiversité. D'autres estiment au contraire que l'état des connaissances est encore lacunaire et que les recherches sont fragmentées entre des cadres théoriques peu articulés. C'est dans ce contexte que la Conférence de Paris « Biodiversité, Science et Gouvernance », organisée en janvier 2005 à l'UNESCO, lance un processus de consultation. Il aboutira à la création du Mécanisme international d'expertise scientifique sur la biodiversité (International Mechanism of Scientific Expertise on Biodiversity ou IMoSEB) début 2006, qui réalisera des consultations sur plusieurs continents. Cette initiative française a suscité des réticences de la part de plusieurs pays, et s'est achevée en 2007.

Le processus de consultation change alors de nature et prend un

caractère politique plus marqué, sous la houlette du PNUE. L'idée d'une Plate-forme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (qui deviendra IPBES) est discutée pour la première fois formellement en novembre 2008 à Putrajaya en Malaisie. Le GIEC est mis en avant pour invoquer l'importance de construire une structure similaire sur les questions de biodiversité et de services écosystémiques. La Plate-forme a vocation à mobiliser les connaissances sur la biodiversité et les services écosystémiques afin d'éclairer les décisions politiques. Elle doit garantir l'indépendance scientifique des travaux et assurer leur crédibilité, leur pertinence et leur légitimité. Après une deuxième réunion à Nairobi à l'automne 2009, une troisième réunion a lieu à Busan, en Corée du Sud, en juin 2010. Elle réunit plus de 200 délégués, représentant 85 pays, de nombreux observateurs et huit organisations internationales, dont l'UNESCO et le PNUE. Elle se conclut par une déclaration de principe en faveur de la création officielle de l'IPBES. Suivront deux réunions préparatoires, à Nairobi en 2011 et à Panama en 2012, avant la tenue de la première session plénière (IPBES-1), en 2013, à Bonn (Allemagne), siège du secrétariat de la plate-forme. La seconde réunion plénière est organisée à Antalya (Turquie) (IPBES-2) la même année. L'ambition de l'IPBES se précise : offrir une enceinte de référence sur la biodiversité et les services écosystémiques tant pour les scientifiques que pour les décideurs.

Parmi les partenaires privilégiés de l'IPBES figure la CDB, notamment le SBSTTA (Subsidiary Body on Scientific, Technical and Technological Advice), organe subsidiaire de la CDB chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques. Des relations sont envisagées, qu'il reste à formaliser : le SBSTTA identifierait les besoins de



la CDB pour mettre en œuvre ses stratégies d'action, besoins sur lesquels l'IPBES apporterait son expertise. En retour, les travaux de l'IPBES constitueraient une base pour les recommandations du SBSTTA.

Si le fonctionnement de l'IPBES se réclame de celui du GIEC, les différences sont marquées. Alors que la science du climat était « mûre » au moment de la création du GIEC, les données sur la biodiversité restent lacunaires dans de nombreuses régions. Un des premiers objectifs de la plate-forme est de combler les lacunes de connaissances, *via* le soutien des pays du Nord à la construction de capacités d'expertise dans les pays du Sud, ce qui donne lieu à des négociations difficiles entre les pays impliqués. En outre, la définition d'un indicateur objectif pour la biodiversité non lié à une recommandation, à l'instar des émissions de CO<sub>2</sub> pour le climat, semble exclue. Enfin, à la différence du GIEC, l'IPBES souhaite inclure une large diversité d'acteurs (*stakeholders*) dans le processus de synthèse des connaissances, afin d'assurer sa légitimité et la mise en œuvre de ses recommandations.

## Agenda international du commerce et SE

La notion de service écosystémique telle qu'elle est promue dans le MEA va faire écho aux débats portés par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) au sein de l'agenda international pour la libéralisation du commerce des biens et services. L'OMC et l'OCDE regroupent dans une même catégorie les « biens et services environnementaux (B&SE) ». Elles cherchent à identifier et à caractériser les services environnementaux et à lutter contre les obstacles et contraintes pouvant compromettre

la croissance du commerce international. À l'OMC, les négociations sur les services environnementaux sont incluses dans les négociations sur les services, qui ont commencé en janvier 2000 dans le cadre de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Le paragraphe 31 iii) de la Déclaration de Doha (2001) préconise ainsi « la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux afin de renforcer le soutien mutuel du commerce et de l'environnement ». En utilisant le terme « biens et services environnementaux », l'OMC et l'OCDE estiment que le commerce des services environnementaux est étroitement lié au commerce des marchandises. En effet, des services comme la gestion des eaux usées, le traitement et l'élimination des eaux résiduaires sont associés à l'utilisation de biens tels que tuyaux d'évacuation, canalisations et égouts, puisards ou fosses septiques. De grandes entreprises privées comme Veolia ou Suez s'intéressent à ces négociations : elles utilisent indistinctement les notions de services environnementaux et services écosystémiques, en soutenant l'idée qu'elles fournissent ces services.

## Évaluation monétaire des SE et de la biodiversité

En utilisant la notion de SE, le MEA a accentué la tendance à l'évaluation économique de la biodiversité (voir Fiche 11 sur l'évaluation). En effet, à partir de la publication du MEA, le recours à l'analyse économique et plus particulièrement à l'évaluation monétaire s'intensifie, traduisant l'influence grandissante des économistes de la biodiversité. La principale initiative dans ce sens, TEEB (The Economics of Ecosystems and Biodiversity), est née en 2008, à la suite de la ren-

contre des ministres de l'Environnement du G 8+5 à Postdam en mai 2007. Elle se fixe l'objectif suivant : « En s'inspirant des idées développées dans l'Évaluation des écosystèmes pour le millénaire, notre initiative [...] vise à promouvoir une meilleure compréhension de la véritable valeur économique des services fournis par les écosystèmes, ainsi qu'à offrir des outils économiques tenant dûment compte de cette valeur » (TEEB, 2008, p. 9).

Ce rapport d'étape de 2008 s'inscrit dans la continuité du MEA : il insiste sur les pressions anthropiques qui pèsent sur la biodiversité et l'impact négatif de la dégradation de la biodiversité sur les activités économiques et le bien-être humain. Il propose une lecture économique du problème (défaillances des marchés) et un cadre méthodologique pour les prochaines étapes, une synthèse assez classique en termes de recommandations politiques : repenser les subventions, rémunérer les services auparavant ignorés, étendre l'application du principe pollueur-payeur, créer de nouveaux marchés, partager les bénéfices de la conservation...

Le rapport de 2009 recourt de manière plus précise à des données monétaires issues d'évaluations économiques à travers le monde (sur les récifs coralliens, les mangroves, etc.) pour justifier l'investissement dans les aires protégées, les infrastructures écologiques, la restauration écologique, etc. Des rapports à destination des décideurs (TEEB, 2009) et des milieux d'affaires (TEEB, 2010) sont ensuite publiés, afin « d'offrir une argumentation économique exhaustive et irréfutable pour la conservation des écosystèmes et de la biodiversité ».

La thématique de l'évaluation des services écosystémiques n'est toutefois pas uniquement portée par le TEEB. Des organismes — OCDE, CDB, FAO, GEF (Global Environmental Fund), Banque mondiale,

ONG et *think tanks* — multiplient les publications sur la valeur monétaire des SE. L'évaluation monétaire est de plus en plus reconnue pour prendre en compte les atteintes à la biodiversité que portent projets et programmes. Mais elle suscite des critiques croissantes.

## SE, une notion transsectorielle ?

En associant des experts extérieurs au monde de la conservation, les promoteurs du MEA ont accéléré la circulation de la notion de SE au-delà du monde de la biodiversité, dans d'autres univers politiques et scientifiques, concernant l'agriculture, l'eau, le climat, ou encore la forêt. Ainsi le rapport de la FAO de 2007 avance l'idée que l'agriculture bénéficie des services écosystémiques, mais qu'elle en fournit également. Les discussions renvoient implicitement aux débats autour des politiques agricoles et des soutiens à tel ou tel type d'agriculture, et plus largement à l'aménagement du territoire (voir Fiche 7 sur les mesures agro-environnementales et Fiche 10 sur les SE et l'agriculture). La notion de SE va ainsi alimenter certains débats de la réforme de la PAC en 2013. En effet, certains acteurs se prononcent en faveur d'une nouvelle politique rurale et agri-environnementale soutenant les biens publics fournis par certains types d'agriculture et non encore rémunérés par le marché (Hrabanski et Valette, 2012). De même, des experts impliqués dans les secteurs de l'eau, notamment dans le Global International Water Assessment (GIWA) entre 1999 et 2003, et dans le « World Water Development Report » (WWDR), ont été associés aux instances de décision ou à la rédaction et à la relecture des rapports du MEA. Depuis, divers forums ont mobilisé la notion de SE. Outre le Forum mondial de l'eau (World Water Forum) de 2012,

les arènes du climat utilisent la notion de SE en soulignant l'importance des services de régulation du climat, et en dressant un pont entre les arènes de la biodiversité et celles sur le changement climatique. Enfin, la notion de SE est mobilisée dans les arènes de la gouvernance mondiale des forêts, et ce depuis plus d'une décennie : Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), Forum des Nations unies sur les forêts, Groupe intergouvernemental sur les forêts, etc.).

## Conclusion

Analyser l'émergence et la diffusion de la notion de SE dans le monde est décisif pour comprendre comment se transforment les politiques publiques. En effet, dans plusieurs pays, les politiques de conservation de la nature et certaines politiques sectorielles (forêts, agriculture, eau...) sont refaçonnées en partie suite à l'introduction de la notion de SE et à ses conséquences (évaluation monétaire de la biodiversité et des SE). Il existe donc des connections et des échanges nombreux (de normes, d'acteurs) entre les espaces internationaux et les espaces nationaux, qui déterminent en partie l'élaboration des politiques et leur mise en œuvre.

La multiplication des agendas internationaux intégrant la notion de SE explique pour partie la rapidité et la multidimensionnalité des processus de diffusion. Elle laisse à penser que la notion de SE n'est pas qu'une nouvelle mode rhétorique, mais qu'elle contribue, par les usages divers qui en sont faits, à transformer les politiques.



## Pour aller plus loin

Outre les références recensées dans la Fiche 12, mentionnons les références suivantes.

En France, la Fondation pour la recherche sur la biodiversité (FRB) anime, avec le soutien du ministère en charge de la Recherche et du ministère en charge de l'Écologie, un groupe de réflexion sur la contribution de la France à l'IPBES et la mobilisation de la communauté française dans ce cadre.

<http://www.fondationbiodiversite.fr/a-l-international/interface-science-societe-a-l-international>

BIODIVERSITÉ-L est une liste de diffusion gérée par l'IISD (Institut international du développement durable, Canada), en coopération avec le secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. Elle propose un suivi des ateliers, conférences, COP et sommets liés à l'agenda international de la biodiversité. <http://www.iisd.ca/email/subscribe.htm>

Plusieurs articles ont été publiés par des acteurs de l'agenda international de la biodiversité, dans lesquels ils exposent les enjeux et les difficultés auxquels ils sont confrontés. Ils analysent notamment l'interface entre science et politique, et émettent des recommandations à ce sujet.

Van den Hove, S., & Chabason, L. (2009). The Debate on an Intergovernmental Science-Policy Platform on Bio-diversity and Ecosystem Services (IPBES): Exploring gaps and needs. *Governance*, 1, 1-24.

Larigauderie, A., & Mooney, G. (2010). The Intergovernmental science-policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services: moving a step closer to an IPCC-like mechanism for biodiversity. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 2(1-2), 9-14.

Perrings, C., Duraiappah, A., Larigauderie, A., & Mooney, H. A. (2011). The Biodiversity and the ecosystem services science-policy interface. *Science* 331.

Des articles et ouvrages majeurs analysent d'un point de vue scientifique l'évolution des agendas internationaux de l'environnement et de la biodiversité, en particulier :

Le Prestre, P. G. (2004). *Governing Global Biodiversity*. Hampshire: Ashgate Publishing Company.

Les sites officiels d'organisations ou d'évaluations internationales apportent aussi des informations de première main.

Millennium Ecosystem Assessment : [www.maweb.org/](http://www.maweb.org/)

IPBES : <http://www.ipbes.net/>

TEEB : <http://www.teebweb.org/>



FICHE

4

### LES SERVICES ÉCOSYSTÉMIQUES DANS LES AGENDAS INTERNATIONAUX



2013. Programme Serena.

Rédaction coordonnée par :  
Marie Hrabanski et Denis Pesche  
(CIRAD).

*Ce travail a bénéficié d'une aide de  
l'Agence nationale de la recherche  
dans le cadre du programme  
SYSTERRA, portant la référence  
ANR-08-STRA-13.*

