

PLANIFICATION PAYSAGÈRE POUR SOUTENIR LA CONSERVATION, LES MOYENS DE SUBSISTANCE DES NOMADES ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE EN MONGOLIE



PRINCIPE DIRECTEUR 3 : ÉVALUATION COMPLÈTE DE LA DURABILITÉ TOUT AU LONG DU CYCLE DE VIE

La viabilité environnementale, sociale et économique des infrastructures doit faire l'objet d'une évaluation le plus tôt possible dans le cycle de planification et de préparation, en tenant compte des facteurs financiers et non financiers des projets, systèmes et secteurs interdépendants tout au long de leur cycle de vie. Les évaluations doivent prendre en compte les incidences cumulatives sur les écosystèmes et les communautés dans le cadre d'un paysage plus large, au-delà du voisinage immédiat d'un projet, et tenir compte des incidences transnationales.



CONTEXTE

La Mongolie, située dans le nord de l'Asie entre la Chine et la Russie, est le pays le moins densément peuplé et le plus grand pays enclavé du monde : elle dispose d'une superficie totale de 1,564 million de kilomètres carrés et une population estimée à plus de 3,3 millions d'habitants (PNUD, 2020). Environ 32 % de la population est nomade ou semi-nomade, tandis que plus de 60 % des Mongols vivent dans des zones urbaines (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture [UNESCO], 2018, p. 3). En raison de sa géologie unique et complexe, la Mongolie est un producteur de premier plan de matières premières telles que le charbon et le cuivre. L'exploration et l'extraction sont associées au développement d'infrastructures à grande échelle à travers le pays, qui est également lié au couloir économique Chine-Mongolie-Russie (Zoi Environment Network, 2020). En moyenne, le secteur minier de la Mongolie a représenté 23,03 % de son PIB au cours des trois dernières années (Initiative pour la transparence dans les industries extractives [ITIE], 2020), bien que les exportations de minéraux aient été considérablement affectées par le COVID-19 (ONU, 2020).

Le paysage de la Mongolie se divise globalement en quatre régions : les montagnes de l'Altai à l'ouest, le désert de Gobi au sud, la vaste steppe à l'est et la taïga au nord. Ces paysages abritent une flore et une faune diverses et d'importance mondiale, allant des plantes médicinales à l'âne sauvage d'Asie. La dégradation des sols constitue le problème environnemental le plus grave du pays. Elle accélère la désertification et affecte l'intégrité des écosystèmes et la biodiversité remarquables de la Mongolie. Plus de 70 % des parcours naturels de la Mongolie sont dégradés dans une certaine mesure, et plus de 75 % des pâturages du pays souffrent de dégradation (Nyamtseren *et al.*, 2013, p. 9). La diminution de la capacité de charge et de la productivité des ressources terrestres a une incidence directe sur la productivité de la nation et sur ses efforts pour parvenir à un développement équitable et durable. Les principales causes de la dégradation des sols sont l'exploitation minière, le développement des infrastructures et le surpâturage, encore aggravé par les changements climatiques.

PLANIFICATION PAYSAGÈRE

Le développement des infrastructures pour l'exploitation minière et les transports représente une menace importante pour les écosystèmes fragiles et semi-arides de la Mongolie, en dépit de la faible densité de population du pays. Sans une planification paysagère et des mesures d'atténuation adéquates pour protéger les zones de captage d'eau et les couloirs de la faune, l'expansion incontrôlée de l'infrastructure économique n'est pas durable. Elle risque également de compromettre les moyens de subsistance ruraux traditionnels, qui dépendent d'écosystèmes sains pour l'élevage nomade.

Le Gouvernement de la Mongolie a élaboré des plans à l'échelle du paysage pour le pays avec l'aide de TNC, qui tiennent compte des ressources biologiques, des services écosystémiques, des considérations liées aux changements climatiques et du développement prévu. Ces plans ont intégré des valeurs et des objectifs multiples dès le départ. Ils ont été formulés conformément à une politique d'atténuation et de compensation qui aide la Mongolie à minimiser les incidences sur les habitats de la faune sauvage et à garantir la fourniture à long terme de services écosystémiques, tout en permettant aux secteurs économiques clés de prospérer grâce au développement de nouvelles infrastructures.

INTERVENTIONS EN AMONT POUR LA CONSERVATION ET L'ATTÉNUATION

Dans le cadre de la planification de la conservation en amont, le Gouvernement de la Mongolie a mené un processus d'évaluation écorégionale, en adoptant une approche intégrée et dirigée par les parties prenantes, qui a finalement établi des cartes de définition des priorités de conservation pour l'ensemble du pays. L'évaluation écorégionale est un outil transparent, qui repose sur des données et permet d'identifier un ensemble de lieux ou de zones qui, pris ensemble, représentent la majorité des habitats d'espèces indigènes, des communautés naturelles et des systèmes écologiques présents dans une zone cible donnée. L'évaluation peut soutenir les plans à l'échelle du paysage afin d'établir un répertoire de sites prioritaires pour la planification de la conservation (Cameron, Cohen et Morrison, 2012 ; Goldstein *et al.*, 2017).

Cette approche a accompagné les objectifs de conservation de la Mongolie et fournit des informations sur la manière dont le développement économique futur peut être planifié et conçu pour

éviter et minimiser les impacts dans le paysage, conformément à la hiérarchie d'atténuation (Heiner *et al.*, 2021). Les éleveurs nomades bénéficient de la planification de la conservation, car leurs moyens de subsistance et leur patrimoine culturel dépendent des pâturages fournis par la steppe peu habitée de Mongolie (BASD, 2013). Dans un premier temps, le Gouvernement a mis en œuvre cette approche dans la région de la steppe orientale, puis dans la région de Gobi Sud, qui était confrontée à d'importants problèmes de développement économique. Deux plans de conservation écorégionaux supplémentaires ont été élaborés d'ici 2017 afin de compléter le processus pour l'ensemble du pays.

Au cours du processus de planification, le Gouvernement a également mis au point des règlements et des directives relatifs à l'atténuation des effets des projets d'infrastructure. En 2012, le Parlement mongol a modifié la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) afin d'exiger des compensations de biodiversité pour tous les projets de développement minier et pétrolier (Mongolie, Parlement, 2012). En 2014, le Ministère de l'environnement et du développement écologique a élaboré un manuel d'orientation pour la mise en œuvre des compensations de la biodiversité. Avec le concours de TNC, le Ministère de l'environnement et du développement écologique a élaboré un ensemble d'outils SIG de conception d'atténuation en ligne qui identifie les incidences et calcule les exigences d'atténuation et de compensation dans l'optique de soutenir davantage une mise en œuvre transparente et reproductible (TNC, 2016a). L'ensemble d'outils comprend une fonction d'implantation décalée. Cela permet d'identifier les sites de compensation potentiels en comparant la composition de l'écosystème de l'empreinte du développement avec les sites du répertoire. La fonction permet d'identifier des sites qui disposent d'une composition d'écosystème similaire et dans plusieurs étendues spatiales possibles, définies par des unités politiques (districts/soums, provinces/aimags), au sein des zones d'étude biogéographiques.

Le cadre de planification intégrée de la Mongolie va au-delà d'une approche réactive, projet par projet, et s'oriente vers une vision proactive et régionale conforme à des objectifs plus larges de conservation et de développement durable. Il aide les promoteurs de projets à éviter les zones sensibles, incite les entreprises à implanter des infrastructures dans les zones les moins dangereuses et permet aux responsables gouvernementaux et au grand public d'évaluer de manière plus transparente les incidences d'un projet.

CAPACITÉ À EFFECTUER DES ÉVALUATIONS RIGOUREUSES

La disponibilité des données constitue l'un des principaux défis rencontrés dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un processus de planification conjointe de la conservation et de l'atténuation à l'échelle du paysage. Le processus dépend de données existantes qui sont souvent grossières et incomplètes, ce qui signifie qu'un examen régulier du processus de planification par un groupe de travail d'experts est essentiel tout au long du processus.

Le renforcement des capacités des autorités gouvernementales en Mongolie reste un défi majeur en raison de la rotation élevée des fonctionnaires, bien que l'élaboration de l'outil de conception de l'atténuation ait fourni une méthode simplifiée pour évaluer les incidences des projets et les mesures d'atténuation. Cependant, plus de 100 fonctionnaires ont été formés aux exigences d'atténuation en vue de garantir la mise en œuvre des procédures rigoureuses d'autorisation environnementale, et des programmes de « formation des formateurs » ont été mis en place afin d'assurer la continuité des connaissances (TNC, 2016b). De nombreuses décisions de développement économique dans le monde peuvent être prises à un niveau infranational. Cela signifie que des processus de planification efficaces requièrent des programmes

ciblés de renforcement des capacités pour les fonctionnaires à différents niveaux, afin de garantir la mise en œuvre des plans.

Le renforcement des capacités de planification des infrastructures en amont, intégrée et à l'échelle du paysage, peut soutenir plusieurs ODD des Nations Unies et leurs cibles associées (ONU, 2020). Les efforts de la Mongolie contribuent à la protection de l'eau douce (ODD 6 [Eau propre et assainissement]) par le recensement et la sauvegarde des zones de tête de bassin et des zones humides afin de préserver les rares ressources en eau du pays. En protégeant les prairies et en mettant en œuvre des compensations qui soutiennent la gestion des parcours, la planification contribue à la sécurité alimentaire (ODD 2 [Faim « zéro »]), réduit la dégradation des terres et soutient la restauration et la conservation (ODD 15 [Vie terrestre]). L'expérience de la Mongolie représente également un bon exemple de promotion d'institutions fortes avec la hausse de la transparence de la prise de décision, la réduction du potentiel de conflit et le renforcement des actions gouvernementales (ODD 16 [Paix, justice et institutions efficaces]). Cette approche peut également améliorer le choix de l'emplacement des infrastructures, et ainsi contribuer à la réalisation de l'ODD 9 (Industrie, innovation et infrastructure).



© michel arnault / shutterstock.com

REPRODUCTIBILITÉ

L'expérience de la Mongolie en matière de planification paysagère peut servir de modèle à d'autres pays pour étendre les zones protégées et améliorer la mise en œuvre de la hiérarchie des mesures d'atténuation et des politiques de compensation. Les pays peuvent s'inspirer des processus de la Mongolie afin d'améliorer la durabilité des infrastructures construites, tout en conservant le capital naturel essentiel aux moyens de subsistance des communautés. L'adoption d'une planification paysagère offre un moyen spécifique de faire en sorte que les programmes de relance économique correspondent aux objectifs sociaux

et environnementaux dans l'ère post-COVID-19. Elle permet également de réduire ou d'éviter la fragmentation des habitats, ce qui entraîne une diminution des taux d'interaction entre les humains et les animaux porteurs de maladies.

TNC a adapté et créé des applications similaires de manière à soutenir d'autres gouvernements, notamment en Australie, en Inde et en Indonésie. Toutes les approches de la planification paysagère poursuivent le même objectif : fournir aux décideurs les informations nécessaires pour évaluer les impacts environnementaux et sociaux potentiels des projets de développement proposés.

INFORMATIONS CLÉS

- > Les plans à l'échelle du paysage de la Mongolie intègrent plusieurs catégories de ressources, ce qui facilite la prise en compte et la minimisation des impacts cumulatifs du développement des infrastructures par les décideurs.
- > Le processus de planification a permis d'élaborer de nouvelles réglementations et orientations parlementaires afin d'éviter, de minimiser et de compenser les impacts des projets d'infrastructure.
- > Un processus d'engagement des parties prenantes s'avérait essentiel pour garantir l'intégration des besoins des citoyens dans les cartes des priorités de conservation et les plans à long terme lors de la mise en œuvre d'évaluations écorégionales à l'échelle nationale.

RÉFÉRENCES

- Banque asiatique de développement (2013). *Making grasslands sustainable in Mongolia: adapting to climate and environmental change*. Mandaluyong City. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/31145/making-grasslands-sustainable-mongolia.pdf>.
- Cameron, D. R., Cohen, B. et Morrison, S. (2012). An Approach to Enhance the Conservation-Compatibility of Solar Energy Development. *PLOS ONE* 7 (6). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0038437>.
- Initiative pour la transparence dans les industries extractives (2020). Mongolie, 5 juin. <https://eiti.org/mongolia>. Consulté le 5 octobre 2020.
- Heiner, M., Galbadrakh, D., Batsaikhan, N., Bayarjargal, Y., Oakleaf, J., Tsogetsaikhan, B., Evans, J. et Kiesecker, J. (2019). Making space: putting landscape-level mitigation into practice in Mongolia. *Conservation Science and Practice* 1 (10). <https://doi.org/10.1111/csp2.110>.
- Goldstein, J. H., Tallis, H., Cole, A., Schill, S., Martin, E., Heiner, M., Paiz, M., Aldous, A., Apse, C. et Nickel, B. (2017). Spatial planning for a green economy: national-level hydrologic ecosystem services priority areas for Gabon. *PLOS ONE* 12(6). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0179008>.

Nyamtseren, M., Jamsran, T., Sodov, K., Doljin, D., Zamba, B. et Erdenetuya, M. (2013). *Desertification atlas of Mongolia*. https://www.researchgate.net/publication/296313726_Desertification_atlas_of_Mongolia.

Mongolie, Parlement (2012). *Environmental Impact Assessment Law*. <https://www.legalinfo.mn/law/details/8665>. Consulté le 5 octobre 2020.

The Nature Conservancy (2016a). *Mongolia Mitigation Design Tool*. <http://s3.amazonaws.com/DevByDesign-Web/MitDesignTool/index.html>. Consulté le 7 octobre 2020.

The Nature Conservancy (2016b). *Capacity building for Mongolian Ministry of Environment, Green Development and Tourism (MEGDT) in relation to biodiversity and conservation in the southern Gobi Desert*. Final summary report. <http://www.conservationgateway.org/ConservationByGeography/AsiaPacific/mongolia/Documents/-Final%20Summary%20Report.pdf>.

Organisation des Nations Unies (2020). *Objectifs de développement durable*. <https://sdgs.un.org/fr/goals>. Consulté le 10 octobre 2020.

Programme des Nations Unies pour le développement (2020). *About Mongolia*. <https://www.mn.undp.org/content/mongolia/en/home/countryinfo.html>. Consulté le 8 octobre 2020.

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (2018). *Background paper prepared for the 2019 global education monitoring report: migration, displacement and education: building bridges, not walls*. Paris. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000266056>.

Organisation des Nations Unies (2020). *COVID-19 means development setbacks for Mongolia*, 29 juillet. <https://mongolia.un.org/en/69293-covid-19-means-development-setbacks-mongolia>. Consulté le 5 octobre 2020.