

## Conseil Fédéral du Développement Durable (CFDD)

### Utilisation durable des sols – Un défi majeur pour la société

- D'initiative
  - Préparé par le groupe de travail biodiversité et bois
  - Approuvé par l'assemblée générale de 24 septembre 2010 (voir annexe 1)
  - Cet avis est initialement rédigé en anglais
- 

#### 1. Contexte

Cet avis a été préparé dans le cadre de l'approbation d'un « statement » des EEAC, le réseau européen des conseils d'avis pour l'environnement et le développement durable.

#### 2. Avis

### Utilisation durable des sols – Un défi majeur pour la société

Avec une population mondiale qui devrait dépasser les 9 milliards à l'horizon 2050<sup>1</sup>, il est plus crucial que jamais de gérer les ressources mondiales restantes de manière durable. Les sociétés humaines doivent nourrir cette population mondiale à croissance rapide, alors que les demandes alimentaires changeantes, accompagnées de pressions de plus en plus fortes sur les terres arables, aggravent ce défi. Les sociétés doivent également faire face aux conséquences du changement climatique et de la diminution des ressources en eau, tout en gérant et en préservant la biodiversité. L'accès universel à l'alimentation et au logement sont des droits humains fondamentaux, mais l'épuisement du sol et l'étalement urbain doivent être contrôlés, afin de préserver les services écosystémiques qui sont à la base de la productivité agricole et du bien-être collectif. Enfin et surtout, il convient de réduire les risques de conflits mondiaux, de confrontations et de migration incontrôlée, de sorte que pauvreté, injustice environnementale et inégalité soient autant de thèmes à aborder.

Dans le contexte de ces défis mondiaux, d'autres questions sont également significatives au niveau européen. Tout d'abord, l'UE doit trouver une approche équilibrée afin de relever les défis mondiaux en termes d'alimentation, d'énergie, de travail décent et de sécurité environnementale, tout en maintenant un modèle diversifié et résistant de systèmes d'utilisation extensive et intensive des sols. La sécurité alimentaire interne, ainsi que la création de zones rurales socialement et économiquement viables (dans le respect de l'ensemble des normes internationales pertinentes, parmi lesquelles celles de l'OIT), doit être abordée. L'UE s'est également fixée pour objectif « *enrayer la perte de biodiversité et la dégradation des services écosystémiques dans l'UE d'ici 2020 et assurer leur rétablissement autant que faire se peut, tout en renforçant la contribution qu'elle apporte à la prévention de la perte de biodiversité à l'échelle de la planète* ». <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Voyez Division de la Population des Nations Unies/DESA, 11 mars 2009.

<sup>2</sup> Conseil Environnement, 15 mars 2010.

L'agriculture, la sylviculture et la gestion des habitats semi-naturels, tels que les zones humides et les forêts, auront des rôles importants à jouer dans le but d'atténuer le changement climatique, mais l'agriculture, la sylviculture et la vie sauvage devront également s'adapter au changement climatique. Atteindre l'objectif 2020 de l'UE en matière de sources d'énergies renouvelables peut conduire à une compétition accrue pour les terres. La proportion de zones urbanisées continue d'augmenter, alors qu'au même moment, la transition vers une économie pauvre en carbone permettra de créer des défis, mais aussi des opportunités pour une utilisation plus durable des sols.

Garantir une utilisation durable des sols est également un défi pour l'ensemble des États membres de l'UE, et avec eux, pour chaque région et municipalité, ainsi que pour les propriétaires et les utilisateurs individuels des terres. Dans les zones plus prospères et plus urbanisées, l'affectation des sols, que ce soit pour la construction d'infrastructures ou pour le maintien du bon fonctionnement d'un écosystème, représente un compromis fondamental, dont les incidences à long terme doivent être étudiées afin d'éviter tout risque de dommage (tel que le risque accru d'inondation), dont le rétablissement risque de nous coûter beaucoup plus cher à long terme.<sup>3</sup> Dans les zones rurales les plus compétitives, les systèmes traditionnels d'utilisation des sols ont été largement remplacés par des modèles d'utilisation intensifiés et simplifiés des sols et par des modèles de monocultures, lesquels tendent à produire nettement moins de biens collectifs. Dans les zones plus marginales, le défi consiste à soutenir et à conserver les utilisations moins intensives des sols (et leurs synergies avec le bon fonctionnement des écosystèmes et des paysages) dans un contexte d'abandon des terres et d'intensification progressive, deux éléments pouvant déboucher sur un changement social indésirable.

Dans de telles circonstances, le terme « utilisation durable des sols » ne présente une signification réelle que s'il est pris en considération au-delà des échelles pertinentes – depuis celle des propriétaires, utilisateurs et travailleurs individuels, en passant par le niveau des paysages et les bassins fluviaux jusqu'aux municipalités, aux régions et aux états pour parvenir au contexte mondial. Des utilisations spécifiques des sols ne devraient pas être examinées isolément, mais comme étant des combinaisons d'utilisations des sols (ou « mosaïques ») associées aux besoins humains, au même titre que les infrastructures humaines et l'infrastructure verte, nécessaires en vue de garantir le fonctionnement des écosystèmes. L'utilisation durable des sols peut alors être considérée comme un état dynamique des mosaïques individuelles des sols, au service des besoins actuels, locaux et mondiaux, tout en sauvegardant le potentiel de répondre aux exigences futures.<sup>4</sup>

Tout d'abord, l'utilisation durable des sols est un défi économique : certains besoins peuvent uniquement être satisfaits avec une quantité limitée de moyens – ceci implique l'établissement de priorités et la répartition des tâches, ce qui est accompli par les marchés dans la plupart des sociétés.

Cependant, alors que les marchés font preuve d'une incapacité systématique à fournir des biens collectifs, tels que les services écosystémiques, l'approche standard du marché libre n'est pas appropriée. Ces incapacités du marché, combinées aux questions d'équité et aux risques en

---

<sup>3</sup> Voyez TEEB – Étude sur l'économie des écosystèmes et de la biodiversité à l'intention des décideurs politiques nationaux et internationaux – Résumé : répondre à la valeur de la nature 2009; IPBES – Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, PNUE 2010.

<sup>4</sup> En outre, l'EEAC souligne la pertinence de ses principes et objectifs, stipulant (Art. 1) que « les tendances actuelles en termes de production, de consommation, de commerce et de développement économique dans leur ensemble sont enracinées dans les utilisations durables des ressources naturelles. Le défi mondial auquel l'humanité est confrontée consiste à mettre en œuvre un concept de développement nouveau et plus durable. Ce nouveau concept de développement reconnaîtra les besoins économiques et les attentes sociales, mais respectera également les contraintes imposées par l'exigence de protéger les valeurs critiques et uniques de l'environnement naturel. » (*Traduction libre*)

termes d'alimentation, d'énergie et de sécurité écologique découlant d'une utilisation non durable des sols, déterminent l'agenda politique, comme un second aspect du défi, et cadrent nos efforts en vue de promouvoir une approche plus durable.

Il s'agit rarement d'une tâche aisée que d'attribuer clairement de telles tâches par-delà les échelles pertinentes, d'atteindre les synergies et la coordination nécessaires, de garantir que les choix politiques pertinents sont faits de manière démocratique et de mettre ces choix en œuvre de manière efficace et efficiente. Troisièmement, l'utilisation durable des sols soulève par conséquent des questions majeures en termes de gouvernance et de défis techniques.

L'EEAC constate :

1. Que l'utilisation durable des sols dépend de cadres de gouvernance efficaces et de politiques adéquates à tous les niveaux. Permettant ainsi aux propriétaires et aux utilisateurs des terres, en ce compris les communautés locales, de gérer leurs terres de manière durable et par conséquent de contribuer à la fourniture de biens et de services publics au niveau local ;
2. Que de nombreux programmes d'action, directives et règlements relatifs à l'environnement de l'UE, sont en accord avec le concept d'utilisation durable des sols, mais que des améliorations majeures restent possibles, afin de contribuer à une structure spatiale qui aide à promouvoir la fourniture de biens et de services publics ;
3. Que, outre la politique environnementale, de nombreuses autres politiques de l'UE influent sur l'utilisation durable des sols, par exemple, par le biais de l'utilisation de réglementations et de subsides. Il existe une marge considérable en vue d'améliorer l'intégration des aspects liés à la durabilité et aux biens collectifs dans ces politiques et d'augmenter le degré de cohérence entre celles-ci. L'EEAC estime que le Schéma de développement de l'espace communautaire et la Convention européenne du paysage sont des réalisations importantes à ce propos ;
4. Que la Politique Agricole Commune (PAC) est un domaine politique crucial quant à l'utilisation durable des sols. Des changements considérables sont attendus dans un avenir proche, notamment en raison du débat en cours à propos du Budget de l'UE. Bon nombre d'autres éléments différents doivent également être pris en considération lors de ce débat, en ce compris les questions clés, telles que la situation alimentaire mondiale et la sécurité alimentaire européenne, la viabilité des communautés rurales aux sens économique, social et écologique, ainsi que la fourniture de biens et de services environnementaux, étant à la base des besoins sociaux et économiques d'une société plus vaste. Toutes ces questions peuvent, dans une certaine mesure, être considérées comme des biens collectifs et devraient, par conséquent, être abordées de manière équilibrée ;
5. Que l'utilisation durable des sols n'est pas encore suffisamment encouragée, de manière à rémunérer adéquatement les agriculteurs, les forestiers et les autres gestionnaires et travailleurs des sols pour la protection et l'amélioration de la biodiversité, l'adaptation au et l'atténuation du changement climatique et la fourniture de services de gestion des eaux. Ceci est particulièrement vrai par rapport aux biens publics consommés mondialement, mais produits localement, par exemple, la fonction de puits de carbone de certaines formes d'utilisation des sols, où la population locale supporte le coût de la prestation de services, mais n'est pas en mesure de récolter un quelconque bénéfice pour la société en général ;
6. Que la méthodologie et les ensembles de données scientifiques sous-jacents requis pour mettre en œuvre ces structures d'incitants et pour mesurer si des améliorations en

termes d'utilisation durable des sols sont réalisées, sont en cours de développement, mais que d'autres améliorations sont nécessaires ;

7. Que la Commission européenne prévoit de développer une Stratégie européenne en faveur d'une infrastructure verte pour l'après-2010, comme étant un instrument clé en vue d'aborder la dimension des services écosystémiques de la biodiversité, ce qui offre l'opportunité de promouvoir l'intégration du concept dans les politiques territoriales et d'utilisation durable des sols ;
8. L'utilisation durable des sols ne peut pas être atteinte, à moins de graver le concept dans les cœurs et les esprits, par le biais d'un changement profond des valeurs culturelles, des habitudes et des institutions informelles de ceux impliqués dans la gestion des terres aux niveaux local, régional, national et mondial.

Au vu de ce qui précède, l'EEAC souhaite :

1. Encourager tant l'UE que les États membres à aborder les dysfonctionnements du marché en termes de fourniture et de gestion des biens collectifs, à améliorer les cadres institutionnels et les structures de gouvernance de l'utilisation des sols, offrant ainsi un cadre politique plus intégré, à créer et améliorer les systèmes et les structures d'incitants régissant la fourniture de biens collectifs et à façonner les conditions nécessaires en vue de permettre aux propriétaires et aux utilisateurs des sols, ainsi qu'aux travailleurs des terres, de gérer les terres de manière plus équitable et durable ;
2. Proposer que la législation de l'UE soit davantage axée sur la promotion de l'utilisation durable des sols, comme étant un objectif global, fixant des normes pour la qualité ou l'utilisation durable des différentes ressources naturelles pertinentes provenant de (ou associés à) la terre, utilisant les instruments appropriés en vue de garantir le respect de ces normes, encourager les États membres à utiliser les opportunités de promotion de l'utilisation durable des sols découlant de la législation de l'UE existante et à améliorer la mise en œuvre de ces opportunités ;
3. Promouvoir une analyse d'impact active afin de prendre pleinement en considération les conséquences spatiales involontaires des développements politiques de l'UE, avec davantage d'harmonisation et de cohérence au niveau européen quant aux aspects d'utilisation des sols dans ces politiques, en vue de parvenir à une utilisation plus durable des sols, y compris à l'échelle mondiale. Au même moment, les États membres devraient développer des mécanismes nécessaires en vue d'évaluer la mise en œuvre de ces politiques européennes du point de vue de la durabilité et d'aborder les conséquences indésirables, telles que l'étalement urbain, la pauvreté et la perte d'emploi ou encore l'abandon des terres. Établir un nouveau SDEC – dans le cadre de l'actualisation de l'Agenda Territorial en 2011 – offrirait des orientations à l'UE et aux États membres en termes de cohérence spatiale de leurs politiques ;
4. Souligner qu'un élément fondamental de la réalisation d'une utilisation durable des sols implique une réduction supplémentaire de l'empreinte européenne de carbone, d'eau et de biodiversité en dehors de l'Europe ;
5. Plaider en faveur d'une réforme de la PAC, dans une perspective de promotion de l'utilisation plus durable des sols, garantissant la fourniture de biens collectifs dans un monde caractérisé par une instabilité croissante des marchés et par des préoccupations quant à l'approvisionnement futur en nourriture et en énergie. Garantir la préservation adéquate de la fourniture de biens et de services écosystémiques en Europe constitue un défi énorme, nécessitant une PAC forte, mais réformée. Une telle politique devrait utiliser des fonds publics pour récompenser les gestionnaires de systèmes agricoles et

- forestiers, notamment en fonction du niveau de biens collectifs fournis, tout en garantissant une gestion aussi simple que possible, réduisant ainsi les coûts de transaction associés à la livraison et augmentant l'efficacité politique ;
6. Encourager la promotion du concept de biens collectifs en dehors de l'Europe et plus particulièrement dans le contexte de l'OMC, vu que les politiques actuelles en termes de commerce et de prix demeurent perfectibles. Plus particulièrement, l'UE devrait redoubler d'efforts en vue de garantir que l'utilisation durable des sols est acceptée comme une préoccupation non-commerciale valable et ainsi œuvrer en faveur de conditions équitables permettant d'offrir un niveau supérieur de protection aux services écosystémiques qui sont à la base du bien-être et de la sécurité mondiale à long terme ;
  7. Promouvoir davantage la recherche quant au potentiel visant à intégrer de nouveaux incitants dans les structures existantes et ainsi encourager une gestion plus durable des sols ;
  8. Encourager les améliorations dans le domaine de la surveillance et de la collecte de données, étant à la base de l'analyse statistique de l'utilisation des sols, du changement dans l'utilisation des sols et du suivi des améliorations en termes de durabilité de l'utilisation des sols partout en Europe et dans le monde ;
  9. Encourager une plus grande attention au travail sur le paysage, où les fonctions de production et de consommation sont le plus immédiatement vécues par les propriétaires et les non-propriétaires, ainsi que par les usagers directs et indirects, scellant ainsi la connaissance et l'appréciation nécessaires en vue de parvenir à des décisions au niveau local, où celles-ci peuvent être comprises et discutées de manière adéquate ;
  10. Demander à la Commission européenne d'envisager de soutenir un ensemble de programmes pilotes européens, dans le cadre d'un réseau cohérent visant à interconnecter et à renforcer les paysages de valeur culturelle et/ou naturelle élevée (voyez également la Déclaration 2009 de l'EEAC sur l'infrastructure verte), constituant un premier pas vers un cadre politique de gestion durable des paysages.<sup>5</sup>

En conclusion, l'EEAC estime que le concept « utilisation durable des sols » est une composante cruciale du développement durable, car il implique l'intégration de différentes utilisations faites des ressources naturelles et de leurs interactions au niveau des échelles pertinentes. Il ouvre également de nouvelles perspectives quant à la manière dont la gouvernance des ressources naturelles peut être améliorée – au niveau du paysage ou d'autres niveaux appropriés (tels que les bassins fluviaux) – dans le cadre de l'équilibre du rôle des intérêts multiples. Par conséquent, nous recommandons que le concept « utilisation durable des sols » constitue l'un des principaux sujets à prendre en considération dans le contexte de la Stratégie de Développement Durable de l'UE.

---

<sup>5</sup> Cette recommandation n'a pas été approuvée par le CWEDD (BE) ni par le Minaraad (BE).

## **Annexe 1 Votants de l'assemblée générale qui ont participé au vote sur cet avis**

- 3 des 4 président et vice-présidents:  
T. Rombouts, A. Panneels, *J. Turf.*
- 4 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:  
J. Miller (IEW), *S. Leemans* (WWF), *S. Van Dyck* (BBL), Roland de Schaetzen (Natagora)
- 3 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:  
*J. Dalemans* (Broederlijk Delen), B. Gloire (oxfam), *Gert Vandermosten* (VODO)
- 0 des 2 représentants des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
  
- 5 des 6 représentants des organisations des travailleurs:  
D. Van Oudenhoven (CGSLB), *S. Storme* (FGTB), *Anne De Vlaminck* (ACV-CSC), Daniel Van Daele (FGTB), *Bert De Wel* (ACV-CSC)
- 5 des 6 représentants des organisations des employeurs:  
I. Chaput (Essenscia), M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), *Anne Defourny* (Fédération des entreprises belges), Ann Nachtergaele (FEVIA).
- Les 2 représentants des producteurs d'énergie  
H. De Buck (Electrabel), F. Schoonacker (SPE)
- 2 des 6 représentants des milieux scientifiques:  
D. Lesage (UG), Lieve Helsen (KUL)

### **Total: 24 des 38 membres ayant voix délibérative**

Remarque: les noms des personnes qui ne sont pas encore nommées en tant que membres du conseil sont notés en italique.

## **Annexe 2**

### **Réunions pour la préparation de cet avis**

Le groupe de travail *Biodiversité et bois* s'est réuni le 8 juillet 2010 afin de préparer cet avis.

## **Annexe 3**

### **Participants à la préparation de cet avis**

### **Président**

- Reinhart CEULEMANS (UA)

### **Votants CFDD et leurs représentants**

- Lionel DELVAUX (IEW)
- Brigitte GLOIRE (Oxfam Solidarité)
- Sabien LEEMANS (WWF)
- Marie-Laurence SEMAILLE (FWA)
- Steven VANHOLME (Natuurpunt)
- Diana VAN OUDENHOVEN (CGSLB-ACLVB)

### **Excusés**

- Johan BOSMAN (KWIA)
- Lesley CORNELIS (VBO-FEB)(AG)
- Didier DE MEYERE (Kabinet De Crem)(AG)
- Roland DE SCHAETZEN (Natagora)
- Geoffroy DE SCHUTTER (WWF)
- Eugene DIMMOCK (Kabinet Turtelboom)(AG)
- Grégoire DONATIENNE (Kabinet Vanackere)(AG)
- Anne FRANKLIN (KBIN-IRSNB)
- An HEYERICK (VODO)(AG)
- Ingrid INSELBERGER (Kabinet Weykmans)(AG)
- François ROUX (Kabinet Vanackere)(AG)
- Marianne SCHLESSER (KBIN-IRSNB)
- Nicolas VAN NUFFEL (CNCD)

### **Conseillers scientifiques et experts invités**

- Frédéric CHEMAY (Cabinet Magnette)

### **Secrétariat CFDD/ Secretariaat FRDO**

- Jan DE SMEDT
- Jan MERTENS