Avis du Comité économique et social européen sur «L'utilisation des sols pour la production alimentaire durable et les services écosystémiques»

(avis exploratoire à la demande de la présidence estonienne)

(2018/C 081/10)

Rapporteur: **M. Roomet SÕRMUS**

Consultation	Lettre du Premier ministre de la République d'Estonie du 17 mars 2017
Base juridique	Article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Date de la décision du Bureau	28 mars 2017
Compétence	Section spécialisée «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	3 octobre 2017
Adoption en session plénière	18 octobre 2017
Session plénière n°	529
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	126/0/2

1. Conclusions et recommandations

1.1. Il est crucial, aux fins de l'utilisation durable des sols agricoles et de leur protection, de mettre sur pied un cadre de référence commun à l'échelle de l'Union européenne pour assurer le suivi des progrès réalisés dans la collecte et l'exploitation de données; ce cadre pourrait également servir à définir ce que sont des sols en bon état, à établir une terminologie uniforme, à fixer des critères communs de suivi et à déterminer les priorités et les différentes actions visant à parvenir à un bon état des sols.

1.2. Dans tous les États membres, la perte de surfaces agricoles du fait de la dégradation des sols, de l'abandon de terres, du changement climatique ainsi que de l'urbanisation pose un grave problème. Le Comité économique et social européen (CESE) propose dès lors d'actualiser le cadre de l'Union européenne existant, afin de protéger les terres agricoles qui sont utiles pour la production alimentaire et la fourniture des autres services écosystémiques dans les États membres et d'en préserver la fertilité, et dans le même temps d'assurer un meilleur suivi ainsi que la fourniture d'informations fiables.

1.3. Les agriculteurs jouent, en tant que propriétaires et utilisateurs des terres agricoles, un rôle particulier dans la fourniture de services écosystémiques, ce qu'il convient de reconnaître et d'encourager. Le sol fournit des services écosystémiques importants. Les sols forment le support à partir duquel la plupart des denrées alimentaires sont produites dans le monde et ils sont nécessaires pour produire de la biomasse. Enfin, ils stockent le carbone et contribuent ainsi à atténuer l'incidence du changement climatique.

1.4. La modernisation de la politique agricole commune (PAC) devrait notamment viser à continuer de protéger la santé et la fertilité des sols et des terres agricoles, qui sont indispensables au maintien comme au renforcement de la productivité et de la durabilité de l'agriculture.

1.5. En vertu de l'accord sur le climat, il y aurait lieu de soutenir les initiatives actuelles et nouvelles visant à équilibrer le cycle du carbone dans les sols, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire. Afin d'augmenter la teneur en carbone des sols, le CESE propose de reprendre, dans les politiques de l'Union européenne, les principes relatifs à une gestion durable des sols. Il convient d'encourager, entre autres choses, la production de biomasse grâce à un meilleur accès à l'eau et à l'amélioration d'autres facteurs pédologiques (structure et aération du sol, présence d'éléments nutritifs, valeur du

pH, activité biologique du sol), l'emploi de grandes précautions dans le travail du sol, l'économie pastorale et l'exploitation durable des prairies, une production agricole intégrée, y compris les meilleures pratiques issues de l'agriculture biologique et conventionnelle, à savoir la rotation des cultures, la culture des légumineuses, la valorisation des déchets organiques et du compost, ainsi que l'aménagement de couverts végétaux hivernaux dans les champs. Les sols riches en carbone et les prairies doivent être gérés de manière durable afin de favoriser la séquestration du carbone par le sol et les végétaux.

1.6. Il y a lieu aussi d'encourager et d'inciter les États membres, dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, à prendre des mesures appropriées pour protéger les sols.

1.7. Il y a lieu de soutenir des investissements supplémentaires dans les technologies et les systèmes de mise en valeur des terres respectueux de l'environnement et à faible incidence sur le climat aux fins d'une utilisation durable des terres et des sols.

1.8. L'agriculture fondée sur les connaissances (c'est-à-dire l'agriculture de précision et l'approche agro-écologique) doit être encouragée. C'est par l'intégration des données relatives aux sols, aux fertilisants, aux produits phytosanitaires, aux conditions météorologiques et aux rendements que l'agriculture de précision, qui est respectueuse des ressources, des sols et de l'environnement, exprime son potentiel, ce qui présuppose notamment un meilleur accès aux informations exploitables contenues dans les banques de données nationales, une mobilité accrue, ainsi qu'une plus grande simplicité d'utilisation des systèmes, dans le respect du principe selon lequel les agriculteurs sont les propriétaires des données générées. L'accès des agriculteurs à l'internet et l'utilisation par ceux-ci des technologies de l'information et de la communication représentent à cet égard une condition préalable.

1.9. Il convient de s'appuyer davantage sur les données relatives aux sols dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décision en matière d'utilisation des sols. Dans le même temps, il est nécessaire d'améliorer la qualité et la disponibilité de ces données, en particulier dans les secteurs dans lesquels il n'y a pas eu suffisamment de recherches menées jusqu'à présent. Au niveau de l'Union, il est nécessaire de convenir d'un système unique d'observation des sols.

1.10. Il convient de renforcer la sensibilisation à la question des sols à tous les niveaux du système de formation. Il y a lieu pour ce faire d'employer des supports pédagogiques modernes et d'inclure la thématique des sols dans les programmes d'études des différents niveaux de formation.

1.11. Les mesures d'information des agriculteurs au sujet des sols et des bonnes pratiques agricoles sont elles aussi primordiales. Dans cette optique, la collaboration de services consultatifs revêt une importance particulière.

2. Introduction

2.1. Le présent avis du CESE, élaboré à la demande de la présidence estonienne du Conseil, vise à mettre en évidence l'importance fondamentale d'une utilisation durable des terres ⁽¹⁾ et des sols ⁽²⁾ pour la production de denrées alimentaires et la fourniture de services écosystémiques.

2.2. Le CESE y examine, à la demande de la présidence estonienne du Conseil, la manière dont la problématique des terres agricoles est traitée dans les différents domaines d'action de l'Union européenne. Il s'agit également de déterminer quelles actions peuvent être engagées, sur le plan des politiques mais aussi au niveau des entreprises de l'Union européenne, en faveur d'une utilisation durable et efficace des sols, lesquels constituent une ressource indispensable pour la production de denrées alimentaires et la fourniture des autres services écosystémiques.

2.3. Il existe à l'heure actuelle une multitude de règles en matière de protection des sols au niveau européen. Bien que les différentes politiques de l'Union européenne contribuent à la protection et à l'exploitation durable des terres agricoles, la protection des sols n'est, la plupart du temps, pas leur objectif premier. Le CESE considère que le moment est opportun pour entamer le débat sur la manière dont on pourrait mieux coordonner différentes mesures au niveau de l'Union.

⁽¹⁾ Les «terres» désignent les parties émergées de la surface terrestre.

⁽²⁾ Le sol peut être défini comme la couche supérieure de la croûte terrestre. Il est constitué de particules minérales, de matières organiques, d'eau, d'air et d'organismes vivants. Le sol est l'interface entre la terre, l'air et l'eau et abrite la majeure partie de la biosphère [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:52006DC0231>].

2.4. Dans le cadre de l'élaboration de leurs politiques, aussi bien l'Union européenne que ses États membres doivent tenir compte des objectifs de développement durable des Nations unies à l'horizon 2030⁽³⁾. Ces objectifs prévoient notamment de soutenir les écosystèmes, de lutter contre la désertification, d'enrayer la dégradation des sols et la détérioration de leur état, et d'en inverser le mouvement, d'exploiter de manière durable les ressources naturelles et de les utiliser efficacement, ou encore d'intégrer des mesures de lutte contre le changement climatique dans les politiques, les stratégies et la planification au niveau national. La protection des terres agricoles est une condition préalable indispensable pour une agriculture et une production de denrées alimentaires durables, tout comme l'utilisation durable des sols, lesquels constituent une ressource limitée et, en principe, non renouvelable.

2.5. Plusieurs initiatives ont été prises par ailleurs⁽⁴⁾ pour promouvoir une exploitation durable des sols et mettre en lumière l'importance des terres agricoles pour la sécurité alimentaire et l'atténuation du changement climatique.

2.6. Le CESE renvoie par ailleurs au concept de limites de la planète, qui peut servir à définir les limites écologiques que l'être humain ne doit pas franchir s'il veut préserver l'environnement. Le Comité observe que pour trois des neuf limites de la planète (changement climatique, perte de biodiversité, cycle de l'azote), les frontières ainsi définies ont déjà été dépassées⁽⁵⁾. Dans le même temps, il reconnaît que la sécurité alimentaire mondiale constitue également un défi pressant, dont l'Europe doit tenir compte dans le cadre de sa responsabilité sur la scène mondiale.

3. Les principaux problèmes rencontrés dans l'utilisation des terres et des sols pour la production agricole

3.1. La demande mondiale de denrées alimentaires est appelée à augmenter dans les décennies à venir. Il deviendra donc impératif, dans certaines régions du monde, d'exploiter de façon encore plus intensive les terres agricoles, ce qui pourrait avoir des répercussions néfastes pour les sols et l'environnement au sens large dès lors que l'utilisation des sols ne s'inscrit pas dans des logiques écologiques. Si l'on veut assurer un approvisionnement suffisant en denrées alimentaires, il convient de maintenir la productivité des terres disponibles et d'en préserver la fertilité sur le plan biologique, chimique et physique.

3.2. Dans son avis sur «Des systèmes alimentaires plus durables»⁽⁶⁾, le CESE a décrit les conséquences d'une mauvaise gestion de la production de denrées alimentaires, à savoir un recul de la biodiversité, la dégradation des sols, la pollution de l'eau et de l'air et l'émission de gaz à effet de serre. C'est pourquoi il faut veiller à ce que ces ressources soient utilisées de façon durable et efficace pour continuer d'assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires. Ces considérations doivent également s'inscrire dans une politique globale de l'alimentation telle que le CESE la décrit dans son avis en cours d'élaboration sur «La contribution de la société civile au développement d'une politique alimentaire globale dans l'Union européenne».

3.3. Le changement climatique a lui aussi une incidence sur la disponibilité des ressources naturelles fondamentales que sont l'eau et les sols. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été prises pour lutter contre le changement climatique, la teneur en carbone des sols chute chaque année un peu plus si l'on en croit les données relatives aux couches arables. Des données supplémentaires portant sur les couches plus profondes permettraient cependant de mieux rendre compte de l'évolution réelle de ce paramètre.

3.4. L'Agence européenne pour l'environnement (AEE) adresse une mise en garde dans son rapport intitulé «L'environnement en Europe: état et perspectives 2015»⁽⁷⁾: les services écosystémiques fournis par les sols — et notamment la production de denrées alimentaires, la préservation de la biodiversité ou encore la séquestration du carbone, la fixation des nutriments et la rétention d'eau dans le sol — sont de plus en plus menacés. Dans ce rapport, ce sont l'érosion, la perte de masse organique, la contamination et l'imperméabilisation des sols qui, en fonction de la région concernée, sont décrits comme les principaux problèmes, auxquels s'ajoutent l'urbanisation, l'abandon de terres et les conséquences de l'intensification croissante de la production agricole pour les habitats naturels et semi-naturels. La diminution de la fertilité du sol figure également parmi les autres dangers largement reconnus auxquels sont exposés les sols.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/objectifs-de-developpement-durable/>

⁽⁴⁾ Parmi ces actions, citons par exemple la Décennie internationale des sols, le partenariat mondial sur les sols de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'initiative française «4 pour 1000: les sols pour la sécurité alimentaire et le climat», ou encore l'initiative citoyenne européenne «People4Soil».

⁽⁵⁾ J. Rockström *et al.*, 2009, «Planetary Boundaries: Exploring the SAFE Operating Space for Humanity, Ecology and Society» [Les limites de la planète: examen de la marge de manœuvre dans laquelle l'humanité, l'écologie et la société peuvent évoluer en sécurité], vol. 14, <https://www.consecol.org/vol14/iss2/art32/main.html>

⁽⁶⁾ JO C 303 du 19.8.2016, p. 64.

⁽⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/fr/soer-2015/>

4. La problématique des terres agricoles dans les différents domaines d'action de l'Union européenne

4.1. Un rapport commandé par la Commission européenne a analysé les mesures prises dans les 28 États membres de l'Union européenne dans le cadre de leurs politiques de protection des sols⁽⁸⁾. Il ressort de cette étude qu'il existe 35 dispositifs européens en matière de protection des sols, et 671 à l'échelle nationale. Au niveau de l'Union européenne, ces dispositifs incluent des documents stratégiques, des directives, des règlements et diverses mesures d'accompagnement. Les trois quarts des mesures nationales sont pour l'essentiel des règles contraignantes.

4.2. La diversité des mesures prises par les États membres offre l'occasion de mieux aborder la problématique des sols dans toute sa complexité, mais aussi d'accroître la coordination dans ce domaine. Si le droit de l'Union européenne prévoit des règles en matière de protection des sols qui s'avèrent en partie utiles et exigeantes, ce système présente néanmoins quelques carences. Les politiques nationales ne suffisent pas à combler les lacunes des règles européennes relatives à la protection des sols, et les règles nationales en la matière varient considérablement d'un État à l'autre.

4.3. Le septième programme d'action de l'Union pour l'environnement, en vigueur depuis le début 2014, reconnaît que la dégradation des sols est un problème grave et fixe comme objectif de parvenir, à l'échelle de l'Union européenne et d'ici 2020, à une exploitation durable et une protection adéquate des sols, ainsi que de progresser dans le domaine de l'assainissement des terres contaminées. L'Union européenne et ses États membres se sont en outre engagés à intensifier leurs efforts pour lutter contre l'érosion des sols et améliorer leur composition organique.

4.4. La directive relative aux émissions industrielles et celle sur la responsabilité environnementale, la réglementation relative à la protection des eaux (directive-cadre sur l'eau), la directive sur les nitrates, le système de conditionnalité de la PAC et les dispositions relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) sont autant de dispositifs de l'Union européenne qui sont utiles du point de vue de la protection des sols et qui fonctionnent relativement bien. L'on pourrait cependant améliorer la situation des sols par une mise en œuvre plus efficace de ces dispositifs, en tenant compte avec souplesse des conditions locales et en coordonnant davantage les mesures prises.

4.5. L'on pourrait aussi faire avancer les questions relatives à la protection des sols en s'appuyant sur différentes formes de soutien financier disponibles au titre du Fonds de cohésion, du Fonds européen de développement régional, du programme Life+ et du programme «Horizon 2020».

4.6. Les paiements directs relevant du premier pilier de la PAC, qui concernent quelque 90 % des surfaces agricoles dans l'Union européenne, constituent une puissante incitation économique pour orienter les décisions que les agriculteurs prennent en matière d'utilisation et de gestion des terres. Les paiements directs sont rigoureusement conditionnés au maintien des surfaces agricoles dans un état satisfaisant du point de vue agricole et écologique ainsi qu'au respect des obligations en matière de conditionnalité et d'écologisation prévues par les règlements de base de la PAC. Dans le cadre de ce dispositif, les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation. Une part de 30 % des paiements directs est conditionnée à des prescriptions environnementales qui visent à améliorer la qualité des sols, à préserver la biodiversité et à favoriser la séquestration du dioxyde de carbone⁽⁹⁾. À cet égard, il est impératif de veiller à ce que la mise en œuvre de l'écologisation ne s'accompagne pas d'une lourde charge administrative qui en annulerait les bienfaits.

4.7. Les programmes de développement rural offrent aux États membres, au titre du deuxième pilier de la PAC, d'autres possibilités pour mettre en œuvre les mesures prévues par l'Union européenne en matière de protection des sols, d'une manière adaptée aux spécificités locales de chaque État.

4.8. D'autres pistes en matière de protection des sols, d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses conséquences pourraient également être proposées dans toute une série d'initiatives législatives prévues, telles que le train de mesures sur le climat et l'énergie, le règlement relatif à la prise en compte des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre résultant de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF), ou encore le règlement sur la répartition de l'effort.

4.9. La modernisation du règlement européen sur les engrais, qui est actuellement à l'examen en lien avec le train de mesures en faveur de l'économie circulaire et qui doit faciliter le recours à des engrais organiques ou à base de déchets, est un autre élément important pour la problématique de la protection des sols. Toutefois, les matériaux recyclés devant être utilisés comme amendements ou engrais ne devraient pas contenir de substances dangereuses (xénobiotiques). Même si la Commission propose des valeurs limites pour les concentrations de polluants dans les engrais minéraux ou organiques, il

⁽⁸⁾ Catalogue actualisé et évaluation des instruments de protection des sols dans les États membres de l'Union européenne [traduction non officielle du titre]: <http://ecologic.eu/14567>

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/agriculture/direct-support/greening_fr

reste nécessaire d'élaborer de nouvelles solutions techniques propres pour produire des fertilisants et des amendements qui soient sans danger du point de vue de l'utilisation des sols, sans que cela n'affecte la productivité primaire. Dans son avis sur la question, le CESE réserve un accueil favorable à l'initiative prise par la Commission et fait valoir que la fertilité et la protection des sols constituent un aspect essentiel pour la révision du règlement ⁽¹⁰⁾.

5. Propositions en vue de favoriser une utilisation durable des sols en tant que ressource indispensable pour la production de denrées alimentaires et la fourniture de services écosystémiques dans l'Union européenne

5.1. Il est crucial, aux fins de l'utilisation durable des sols agricoles et de leur protection, de mettre sur pied un cadre de référence commun à l'échelle de l'Union européenne pour assurer le suivi des progrès réalisés dans la collecte et l'exploitation de données; ce cadre pourrait également servir à établir une terminologie uniforme, à définir ce que sont des sols en bon état, à déterminer les priorités et à fixer des critères de suivi sur la base des différents paramètres pédologiques et climatiques, ou encore à concevoir différentes actions visant à parvenir à un bon état des sols. Il s'agit là d'une condition préalable pour une évaluation adéquate des sols et la mise en place des mesures nécessaires.

5.2. Dans tous les États membres, la perte de surfaces agricoles du fait de la dégradation des sols, de l'abandon de terres, du changement climatique ainsi que de l'urbanisation pose un grave problème. Les surfaces agricoles disparaissent devant le développement des surfaces artificielles. Entre 2006 et 2012, l'occupation des terres a progressé chaque année d'environ 107 000 hectares dans les États européens. Les types de terres les plus fréquemment occupés pour le développement artificiel étaient les surfaces arables et les terres de culture permanente, suivies par les prairies et les zones agricoles mixtes ⁽¹¹⁾. Le CESE propose dès lors d'actualiser le cadre de l'Union européenne existant, afin de protéger les terres agricoles qui sont utiles pour la production alimentaire et la fourniture des autres services écosystémiques dans les États membres et d'en préserver la fertilité. À cette fin, il conviendrait de prévoir des moyens techniques supplémentaires pour assurer un meilleur suivi ainsi que la fourniture d'informations fiables.

La politique agricole commune de l'Union européenne

5.3. Dans l'objectif de moderniser la PAC, il convient de garantir une exploitation efficace et durable des terres agricoles dans le cadre de la prochaine période de programmation financière. L'objectif devrait notamment consister à continuer de protéger la santé et la fertilité des sols et des terres agricoles, indispensables au maintien comme au renforcement de la productivité et de la durabilité de l'agriculture.

5.4. Il convient de trouver des solutions plus satisfaisantes, dans le cadre des mesures d'écologisation relevant du premier pilier de la PAC, pour améliorer l'état des sols. Il y aurait lieu, avant tout, de promouvoir une rotation des cultures incluant des légumineuses ou des herbacées. Si les discussions sur l'efficacité de l'écologisation ont avant tout porté sur les aspects relatifs à la biodiversité, il y aurait lieu de mettre davantage en lumière qu'on ne l'a fait jusqu'à présent les effets bénéfiques pour la fertilité des sols de la culture de légumineuses ⁽¹²⁾.

5.5. L'agriculture ne produit pas seulement des denrées alimentaires de grande qualité: on lui doit aussi la biodiversité et les paysages ouverts. Elle joue également un rôle essentiel dans l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets. La fourniture de biens publics est avant tout garantie par des mesures visant à exploiter de manière durable les ressources naturelles et qui produisent une valeur ajoutée et permettent de traiter les répercussions de l'agriculture sur les sols, l'eau et la biodiversité.

5.6. Il y a lieu d'encourager et d'inciter les États membres, dans le cadre du deuxième pilier de la PAC, à prendre des mesures pour protéger les sols, ce qui leur offrirait la plus grande souplesse pour tenir compte des spécificités locales, des différentes conditions rencontrées (comme la typologie des sols) et des problèmes particuliers.

5.7. Le CESE invite la Commission européenne à prendre davantage en considération qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent les propositions spécifiques formulées par les États membres en vue d'améliorer la qualité des sols et de rendre leur exploitation durable (par exemple, en promouvant le chaulage pour lutter contre l'acidification du sol, ou encore l'irrigation et le drainage pour parer à la rareté ou la surabondance de l'eau). Il convient, aux fins de la gestion des sols organiques, de n'écarter aucune solution et de prévoir toute une palette d'options pour protéger et entretenir les sols.

⁽¹⁰⁾ Avis du CESE sur les fertilisants, JO C 389 du 21.10.2016, p. 80.

⁽¹¹⁾ <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/land-take-2/assessment-1>

⁽¹²⁾ Les rhizobiums, qui sont des bactéries actives au niveau des racines de nombreuses espèces de légumineuses (trèfles, mélilots, lupins, pois, haricots, etc.), sont les organismes les plus importants pour la fixation de l'azote, lequel contribue de façon notable au maintien de la fertilité des sols.

5.8. Il y a lieu d'encourager des investissements supplémentaires dans les technologies respectueuses de l'environnement et à faible incidence sur le climat aux fins d'une utilisation durable des terres et des sols. Pour une production alimentaire durable, il convient de promouvoir une agriculture fondée sur les connaissances (notamment l'agriculture de précision et l'approche agro-écologique), qui garantit un emploi opportun des intrants agricoles, en quantités adéquates et sur les surfaces qui le justifient. Il est crucial d'améliorer l'activité biologique grâce à un apport de matières organiques et à l'obtention d'un équilibre dans la composition du sol en nutriments — la surfertilisation comporte des risques environnementaux en raison du lessivage de certains fertilisants, tandis qu'à l'inverse, des carences en éléments nutritifs diminuent la fertilité des sols. En outre, il convient d'être attentif aux principes énoncés par la «loi du minimum»⁽¹³⁾, car la pénurie d'un élément nutritif donné (par exemple le phosphore) accroît le risque de lessivage des autres nutriments.

5.9. Le bétail joue un rôle essentiel et souvent indispensable dans l'utilisation des sols, du fait de son action sur le cycle des nutriments, le maintien de la fertilité du sol⁽¹⁴⁾ et la séquestration du carbone. L'Union européenne compte de nombreuses surfaces agricoles, notamment des prairies, qui se prêtent exclusivement à l'économie pastorale ou aux cultures fourragères, de sorte qu'il y a lieu de continuer d'encourager l'élevage de bétail dans certaines régions afin que les agriculteurs n'abandonnent pas ces terres. La pratique très répandue dans certaines régions de l'Union européenne qui consiste à n'entretenir les prairies permanentes que par la fauche n'offre aucune solution de substitution à l'économie pastorale, que ce soit du point de vue de la production alimentaire, de l'utilisation efficace des ressources ou de la gestion des sols. C'est pourquoi il convient de prévoir des mesures dans le cadre de la PAC pour assurer la rentabilité de l'élevage dans les différentes régions de l'Union européenne, ainsi que de trouver des solutions qui rendent possible une utilisation active et durable des sols dans le but de produire des denrées alimentaires.

5.10. Dans certaines régions de l'Union européenne, la présence de systèmes de drainage agricole obsolètes pose un problème sérieux, ce pourquoi il convient, compte tenu également du changement climatique, de miser plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent sur les investissements à long terme dans l'infrastructure agricole, par exemple pour moderniser les systèmes de drainage, afin de conserver des surfaces agricoles aux fins de la production alimentaire et de préserver la fertilité des sols.

L'utilisation des terres et les services écosystémiques

5.11. L'«Évaluation des écosystèmes pour le millénaire»⁽¹⁵⁾ de 2005 définit les services écosystémiques comme les biens écologiques, sociaux et économiques que les écosystèmes fournissent à l'humanité. La formation des sols fait partie de ces services écosystémiques et représente une condition préalable pour la fourniture de tous les autres services écosystémiques, comme la production de denrées alimentaires. Il est dès lors impossible d'envisager une production alimentaire durable sans protection des sols.

5.12. Les agriculteurs jouent un rôle fondamental dans la fourniture de services écosystémiques, ce qu'il convient de reconnaître et d'encourager. C'est le sol qui fournit les services écosystémiques les plus importants⁽¹⁶⁾, en ce qu'il constitue le support nécessaire à l'existence des microbes, des végétaux et des animaux, ainsi qu'une importante réserve de biodiversité; le sol filtre l'eau et la stocke en quantité nécessaire pour la croissance des végétaux, il a un effet régulateur sur les inondations, il stocke des éléments nutritifs dont il ravitaille les végétaux et, enfin, il est capable de transformer les substances nocives. Les sols forment le support à partir duquel la plupart des denrées alimentaires sont produites dans le monde et ils sont nécessaires pour produire de la biomasse. Enfin, le sol stocke le carbone et peut ainsi contribuer à atténuer l'incidence du changement climatique.

5.13. Une plus grande attention doit être portée à l'utilisation des terres, qui a une incidence sur le fonctionnement des écosystèmes et, partant, sur la fourniture des services écosystémiques également. L'appauvrissement des sols, une utilisation des terres non durable et l'étalement résidentiel du fait de l'urbanisation et de la construction de logements et de routes compromettent la fourniture de plusieurs services écosystémiques importants, mettent en péril la biodiversité et émoussent la résilience de l'Europe face au changement climatique et aux catastrophes naturelles. Ces phénomènes favorisent en outre la dégradation des sols et la désertification⁽¹⁷⁾. Afin de remédier à ces problèmes, il conviendrait d'être plus attentif aux principes énoncés par la Commission européenne dans les lignes directrices de 2012 concernant les meilleures pratiques pour limiter, atténuer ou compenser l'imperméabilisation des sols⁽¹⁸⁾.

⁽¹³⁾ https://fr.wikipedia.org/wiki/Loi_de_Liebig_sur_le_minimum

⁽¹⁴⁾ Avis du CESE sur «Des systèmes alimentaires plus durables», JO C 303 du 19.8.2016, p. 64.

⁽¹⁵⁾ <http://www.millenniumassessment.org/fr/index.html>

⁽¹⁶⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588

⁽¹⁷⁾ <https://www.eea.europa.eu/fr/soer-2015/synthesis/report/3-naturalcapital>

⁽¹⁸⁾ <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/FR%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>

5.14. Les fonctions et les services écosystémiques du sol sont des sujets qui ne sont que rarement traités dans les dispositifs législatifs car il n'existe pas de marché pour ces services et qu'ils ne sont pas suffisamment reconnus par la société. Ainsi, par exemple, même si le règlement de base relatif aux paiements directs de la PAC contient quelques références à la qualité des sols, il ne fait nulle part mention de la biodiversité du sol ni des synergies qu'elle entretient avec la productivité primaire. Les fonctions essentielles du sol dépendent, au-delà de ses propriétés chimiques et physiques, de l'état des microorganismes et de la faune qu'il abrite ainsi que des processus biologiques dont ils sont à l'origine, comme la fixation de l'azote, la séquestration du carbone, le filtrage de l'eau et la capacité à empêcher le lessivage des nutriments. Outre les propriétés du sol, la santé des cultures est, elle aussi, importante pour exploiter pleinement le potentiel du sol en matière de production de denrées alimentaires et de séquestration du carbone.

5.15. Dans son avis sur la redéfinition de la PAC ⁽¹⁹⁾, le CESE préconise d'axer sur les services écosystémiques fournis par les agriculteurs, plus qu'on ne l'a fait jusqu'à présent, les mesures du deuxième pilier qui visent à protéger l'environnement, à lutter contre le changement climatique et à préserver la biodiversité. S'agissant des sols et de l'utilisation des terres, les mesures de soutien devraient avant tout cibler une gestion des prairies et des sols organiques qui favorise la séquestration du carbone dans le sol. Si pour préserver les sols, il convient de les travailler aussi peu que possible, l'accumulation d'éléments nutritifs à la surface des sols non labourés rend nécessaire un travail du sol dans une certaine mesure afin de mélanger les nutriments dans la zone racinaire et de limiter le risque de lessivage. Le tassement de la terre réduit par ailleurs la capacité du sol à prévenir les pertes d'éléments nutritifs.

5.16. Dans certaines régions de l'Union européenne, il conviendrait d'encourager la conversion de terres de culture en prairies, la réduction de la densité des élevages en prairie, tout en y maintenant cependant une densité minimale de bétail, la conservation des tourbières ou encore les mesures visant à juguler l'érosion des sols et à limiter la désertification dans les zones arides.

5.17. Dans certaines régions, les principaux défis auxquels l'agriculture doit répondre sont ceux qui consistent à préserver la biodiversité des surfaces agricoles, à promouvoir davantage les méthodes d'exploitation durables et à rendre la production plus rentable, sans pour autant recourir à des pratiques plus intensives. Pour d'autres, la tâche première consiste à réduire les pressions qui s'exercent sur l'utilisation des terres, les sols et les écosystèmes naturels. Dans les régions méridionales se pose en outre le défi important de la rareté de l'eau.

5.18. Ces aspects de la production agricole qui revêtent une grande importance pour l'écosystème doivent être pris en considération dans la conception et la redéfinition de la PAC et d'autres politiques.

Les sols et le changement climatique

5.19. Puisque les sols constituent le principal réservoir de carbone sur les terres émergées de la planète ⁽²⁰⁾, ils jouent un rôle singulier pour lutter contre le changement climatique et piéger le carbone. Le cadre international de la lutte contre le changement climatique attribue une importance décisive à l'exploitation durable des sols pour stabiliser et relever leur teneur en substances organiques, qui contribuent à préserver leurs fonctions et empêcher leur dégradation. En vertu de l'accord conclu lors de la conférence de Paris sur le climat (COP 21), il y aurait lieu de soutenir les initiatives actuelles et nouvelles visant à équilibrer le cycle du carbone dans les sols, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire, comme indiqué à l'article 2 de l'accord de Paris sur le climat.

5.20. Le principe n° 9 de la charte mondiale des sols ⁽²¹⁾ édictée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) énonce que tous les sols fournissent des services écosystémiques qui revêtent une importance cruciale pour la régulation du climat à l'échelle de la planète. Afin d'augmenter la teneur en carbone des sols, le CESE propose de reprendre, dans les politiques de l'Union européenne, les principes posés en 2016 par la FAO dans ses directives volontaires pour une gestion durable des sols ⁽²²⁾. Il convient d'encourager, entre autres choses, la production de biomasse grâce à un meilleur accès à l'eau (en construisant, par exemple, des réseaux d'irrigation, tout en tenant compte des conditions environnementales sur place), une réduction dans toute la mesure du possible du travail du sol, l'économie pastorale, la production intégrée, l'agriculture biologique, la rotation des cultures, la culture des légumineuses, la valorisation des déchets organiques et du compost, ou encore l'aménagement de couverts végétaux hivernaux dans les champs. Les sols riches en carbone et les prairies doivent être gérés de manière durable.

5.21. Il y a lieu de soutenir au niveau européen des initiatives importantes en lien avec le changement climatique. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la situation des sols est très variable d'un État membre à un autre, de sorte qu'il est nécessaire de tenir compte des différences régionales dans le cadre des mesures nouvelles ou existantes.

⁽¹⁹⁾ JO C 288 du 31.8.2017, p. 10.

⁽²⁰⁾ On trouve dans le sol deux fois plus de carbone que dans l'atmosphère et trois fois plus que dans la flore pendant la période de végétation.

⁽²¹⁾ <http://www.fao.org/soils-2015/news/news-detail/fr/c/294137/>

⁽²²⁾ <http://www.fao.org/documents/card/fr/c/5544358d-f11f-4e9f-90ef-a37c3bf52db7/>

La disponibilité et l'exploitation des données relatives au sol

5.22. Pour mettre en œuvre une politique fondée sur des données factuelles et aux fins de la planification de l'utilisation des terres au niveau national, régional et local, il convient de s'appuyer davantage sur les données relatives aux sols dans l'élaboration des politiques et dans la prise de décision en matière d'utilisation du foncier. Il y a lieu de coordonner le partage des données dans le respect des droits de propriété qui leur sont applicables et dans les limites d'un cadre réglementaire qui aura été convenu.

5.23. Dans le même temps, il est nécessaire d'améliorer la qualité et la disponibilité des données sur les sols, en particulier dans les régions dans lesquelles il n'y a pas eu suffisamment de recherches menées jusqu'à présent (par exemple, des données sur le carbone contenu dans les sols). Afin d'améliorer la disponibilité des données, il est besoin de définir des objectifs clairs à court et à long terme.

5.24. Pour améliorer l'accès aux données relatives aux sols et en étendre l'usage, les cartes pédologiques doivent être modernisées et les exigences minimales imposées aux États membres concernant l'échelle spatiale de ces cartes doivent être encore renforcées. Il convient cependant de tenir compte des défis que pose la cartographie pédologique dans certaines régions de l'Union européenne.

5.25. Il convient de s'accorder au niveau de l'Union européenne sur un système harmonisé d'observation permanente du sol qui soit adossé à un nombre restreint d'indicateurs relatifs aux modifications de l'état du sol et à l'efficacité des mesures prises pour le protéger.

5.26. Les agriculteurs doivent quotidiennement prendre des décisions complexes concernant leurs plans de production. L'on ne saurait envisager une agriculture de précision qui soit respectueuse des ressources, des sols et de l'environnement, sans faire appel aux technologies de l'information et de la communication. Une condition préalable à cet égard consiste à promouvoir l'usage de solutions numériques auprès des agriculteurs, lesquelles doivent offrir différentes options et permettre une certaine flexibilité en fonction des paramètres pédologiques et climatiques.

5.27. Le potentiel de l'agriculture de précision découle de l'intégration de données relatives aux sols, aux fertilisants, aux produits phytosanitaires, aux conditions météorologiques et aux rendements, ce qui présuppose notamment un meilleur accès aux informations contenues dans les banques de données nationales, une mobilité accrue, ainsi qu'une plus grande simplicité d'utilisation des systèmes. Il conviendrait de promouvoir des solutions qui permettent aux agriculteurs d'exploiter, dans leurs tâches quotidiennes, les données de masse contenues dans les banques de données nationales, en utilisant pour ce faire les solutions logicielles de prestataires privés ou publics et en coopérant également avec des services consultatifs. À titre d'exemple, il est nécessaire de faciliter l'accès des éditeurs de logiciels, avec l'accord des parties intéressées, à des données aussi précises que possible sur les sols exploités pour un usage agricole et sur les échantillons pédologiques. Les agriculteurs devraient rester propriétaires des données qu'ils produisent.

Développer le socle de connaissances et donner des applications à la recherche et l'innovation

5.28. La recherche endosse un rôle important pour faire émerger de nouvelles connaissances, diffuser les innovations, développer les technologies et créer les conditions nécessaires à une utilisation durable des terres et des sols. Le CESE approuve la recommandation formulée dans la déclaration de Vienne sur les sols⁽²³⁾, qui énonce que les interactions entre les activités humaines et la ressource que constitue le sol, ainsi que leurs effets sur les différentes composantes de l'environnement, doivent devenir un axe majeur des sciences pédologiques. La collaboration entre ces dernières et d'autres disciplines scientifiques est, elle aussi, importante.

5.29. Dans le cadre du programme «Horizon 2020» de l'Union européenne, des possibilités de financement relativement satisfaisantes ont été prévues pour la recherche dans le domaine des sols et de la production alimentaire, lesquelles devraient être maintenues également lors de la préparation du neuvième programme-cadre pour la recherche et l'innovation de l'Union européenne.

5.30. Il est nécessaire d'accorder une attention particulière au transfert des fruits de la recherche et du développement vers les entreprises, ce qui garantirait une production alimentaire durable dans le cadre de l'utilisation des terres et des sols. Le CESE invite les chercheurs, les agriculteurs, les consultants et les autres parties intéressées à élargir la coopération dans ce domaine, y compris en exploitant les possibilités offertes par le partenariat européen d'innovation (PEI-AGRI).

⁽²³⁾ http://www.iuss.org/index.php?article_id=588

5.31. L'agriculture fait un usage croissant de différents biostimulants pour améliorer la structure du sol, l'efficacité nutritionnelle des végétaux et l'approvisionnement en eau, et relever ainsi le rendement et la qualité des récoltes. Attendu que chaque sol est unique et que sa composition évolue en permanence, les recherches menées sur l'influence de l'emploi de biostimulants sur l'équilibre biologique du sol ne sont pas assez nombreuses; davantage d'études indépendantes devraient donc se pencher sur cette question.

Sensibilisation

5.32. Pour sensibiliser davantage les agriculteurs, mais aussi les décideurs politiques et les autres acteurs, à l'importance des sols à usage agricole pour une production alimentaire durable et la fourniture de services écosystémiques, il est nécessaire d'engager un vaste débat sur l'état des sols et les moyens de les protéger en y associant un large éventail d'acteurs. Une prise de conscience accrue contribuerait à accroître les investissements dans une utilisation durable des sols ainsi que dans la recherche.

5.33. Cette sensibilité au rôle joué par les sols doit être renforcée à tous les niveaux du système de formation, ce qu'il convient d'encourager en prévoyant des possibilités d'acquérir une expérience pratique. L'on devrait recourir à des méthodes pédagogiques modernes pour traiter les questions liées à l'utilisation des sols et à leur protection.

5.34. Les mesures de sensibilisation des agriculteurs aux différentes natures des sols, à une exploitation des terres raisonnée, à l'importance de la rotation des cultures, à la fertilisation, etc., sont décisives en la matière. Il est crucial enfin de mobiliser et d'associer à cette démarche des services consultatifs.

Bruxelles, le 18 octobre 2017.

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS