

Résumé

L'utilisation des terres est au centre de nombre des problèmes socioéconomiques et environnementaux auxquels la société est confrontée. À l'échelle mondiale, les émissions de gaz à effet de serre imputables au secteur agricole et à l'utilisation des terres représentent 23 % des émissions anthropiques, et la disparition et la dégradation d'écosystèmes terrestres menacent d'extinction 25 % des espèces animales et végétales. D'après les projections, la population mondiale atteindra près de 10 milliards d'habitants en 2050, aussi la production alimentaire devra-t-elle s'accroître sensiblement. Par ailleurs, l'action mondiale contre le changement climatique suscitera probablement une augmentation notable de la production d'énergie avec de la biomasse – d'où des pressions encore plus fortes sur les systèmes d'utilisation des terres à l'échelle mondiale. Compte tenu de l'interdépendance de ces enjeux liés à la biodiversité, au climat, aux ressources foncières et à l'alimentation, la coordination et la cohérence des différentes politiques publiques ayant des répercussions sur l'utilisation des terres dans ses différentes dimensions revêtent une importance cruciale.

Le présent rapport examine les difficultés rencontrées pour mettre en conformité la politique d'utilisation des terres avec les objectifs en matière de biodiversité, de climat et d'alimentation, ainsi que les possibilités d'amélioration de la durabilité des systèmes d'utilisation des terres. Ce rapport examine six pays dont les secteurs agricoles et forestiers sont relativement grands et sont à l'origine d'émissions de gaz à effet de serre à l'avenant, et dont beaucoup abritent une biodiversité importante pour la planète. Il s'agit du Brésil, de la France, de l'Indonésie, de l'Irlande, du Mexique et de la Nouvelle-Zélande. Le rapport met tout d'abord en lumière quelques données essentielles relatives à l'utilisation des terres. Il examine ensuite les possibilités qui s'offrent et les obstacles à surmonter dans trois domaines : la cohérence entre les stratégies et plans nationaux concernés, la coordination institutionnelle, et les instruments d'action relevant du domaine de l'utilisation des terres.

Principaux résultats

Cohérence entre les stratégies et plans nationaux

Dans les six pays étudiés, l'utilisation des terres est traitée séparément dans les différents plans nationaux – sur le développement, le climat, la biodiversité, l'agriculture, etc. La place donnée aux enjeux qui se rapportent à cette problématique dans les stratégies nationales concernées varie sensiblement d'un pays à l'autre, de même que le degré de cohérence entre ces stratégies. Globalement, parmi les stratégies et plans nationaux analysés, un très petit nombre sont suffisamment précises pour faciliter la cohérence des actions menées en la matière par les différents ministères (et les autres parties prenantes) concernés. En outre, alors qu'il existe des décalages entre les différentes stratégies d'un pays, rares sont celles qui en font état explicitement.

Recommandations

- Élaborer les stratégies et plans nationaux de façon concertée et coordonnée, en faisant participer tous les ministères concernés et les autres acteurs essentiels. Cette manière de faire est indispensable pour repérer les éventuels synergies et décalages entre les objectifs généraux. À cet égard, le cadre de planification nationale de l'Irlande offre un exemple de bonne pratique : élaboré sous la direction d'un groupe de pilotage interministériel, il a fait l'objet d'une consultation nationale.
- Veiller à ce que les stratégies et plans d'action fixent des objectifs spécifiques, mesurables, accessibles, réalisables et temporellement définis (SMART). Le fait d'avoir des objectifs plus

spécifiques et mesurables permet en particulier d'évaluer plus facilement leur cohérence. De plus, la mise au point d'indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés renforcerait la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

- Identifier et évaluer les éventuels impacts transnationaux des stratégies nationales touchant à la problématique de l'utilisation des terres, et étudier les moyens d'y remédier (en France par exemple, la Stratégie de lutte contre la déforestation importée).

Coordination et cohérence institutionnelles

Tant le manque de coordination des institutions que la complexité excessive des dispositifs institutionnels contribuent à créer des décalages entre les politiques publiques. Les pouvoirs de décision dans la sphère de l'utilisation des terres sont dispersés entre plusieurs institutions relevant d'administrations nationales ou infranationales et acteurs privés, notamment ceux qui produisent, achètent ou revendent dans différents pays des produits qui lui sont liés. Cette dispersion complique la mise en œuvre de l'action publique en raison d'une coordination horizontale et verticale insuffisante et des différences existant dans les priorités et les capacités des institutions. Plusieurs des six pays étudiés s'emploient à améliorer la coordination des politiques touchant à l'utilisation des terres, notamment en renforçant la coordination entre les administrations nationales et infranationales.

Recommandations

- Renforcer la coordination institutionnelle entre les différents ministères chargés des questions d'utilisation des terres touchant au climat, à la biodiversité et à l'alimentation, à la fois horizontalement (au niveau national) et verticalement (entre les différents niveaux de gouvernement). L'impulsion donnée au sommet (c'est-à-dire par la présidence, le premier ministre ou le conseil des ministres) est déterminante pour concevoir des politiques cohérentes et coordonnées en faveur d'une utilisation durable des terres. Les autorités nationales doivent clairement définir les fonctions et missions des différentes institutions pour ce qui se rapporte à l'utilisation des terres.
- Améliorer les mécanismes de coordination de l'action publique. La création d'un organe transversal, par exemple pour assurer la mise en œuvre des Objectifs de développement durable ou des stratégies à long terme de développement à faibles émissions, ou bien l'institutionnalisation des procédures de coordination, par exemple au moyen de comités interministériels, peuvent permettre d'améliorer la cohérence (par exemple, en France, entre le ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation et le ministère de la Transition écologique et solidaire).

Instruments d'action dans la sphère de l'utilisation des terres

L'éventail des instruments d'action utilisés dans la sphère de l'utilisation des terres est étendu, et leurs interactions mutuelles et avec les systèmes de gouvernance au sens large présentent de multiples facettes. Malgré leur variété, ces instruments ont certains points communs. Premièrement, la mise en œuvre efficace d'instruments d'action en faveur d'une utilisation durable des terres exige que les droits fonciers soient clairement définis et leur respect assuré. Deuxièmement, dans les pays étudiés, une grande partie des externalités négatives dues à certains types d'utilisation des terres ne sont pas payantes ou sont sous-estimées – ce qui signifie que, sauf dans le cas de la production alimentaire, les avantages procurés à la société par les écosystèmes ne sont généralement pas pris en compte dans la politique d'utilisation des terres.

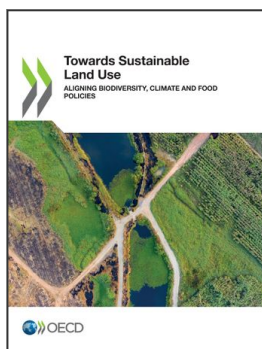
Par contre, la production agricole bénéficie d'un soutien public non négligeable (sauf en Nouvelle-Zélande). Ce soutien prend notamment la forme de subventions susceptibles d'encourager des pratiques non durables et l'expansion de l'agriculture. Troisièmement, aucun objectif quantitatif ni aucune politique n'ont été adoptés au niveau national en vue de réduire les impacts sur l'utilisation des terres attribuables

aux pertes et gaspillages alimentaires et aux échanges internationaux de produits agricoles et forestiers (sauf en France).

Recommandations

- Soutenir et intensifier les efforts de réforme foncière (plus particulièrement au Brésil et en Indonésie) afin de garantir la sécurité des droits fonciers, notamment pour les populations indigènes et les autres catégories vulnérables, ainsi qu'une utilisation des terres durable et inclusive.
- Mieux tenir compte des données spatiales dans les décisions d'utilisation des terres (initiative *One Map* de l'Indonésie, par exemple). La conception et la mise en œuvre de la vaste panoplie d'instruments d'action nécessaire à la gestion des systèmes d'utilisation des terres (zones protégées, études d'impact sur l'environnement et aménagement de l'espace, par exemple) s'en trouve facilitée.
- Avoir plus largement recours aux instruments économiques, tels que les taxes, droits et redevances, pour mettre un prix sur les pratiques préjudiciables pour l'environnement. Les instruments économiques peuvent renforcer l'efficacité des approches réglementaires existantes en incitant les parties prenantes à investir dans des pratiques plus durables (à l'instar des taxes sur les pesticides au Mexique et en France).
- Réévaluer la répartition du soutien accordé aux différents services écosystémiques procurés par les terres (alimentation, carbone, biodiversité, eau, etc.). La réforme des mesures de soutien à l'agriculture susceptibles de fausser le marché et de nuire à l'environnement est un premier pas dans le bon sens, qui a été franchi par la Nouvelle-Zélande.

Contrôler et imposer le respect des réglementations de manière cohérente et régulière. Dans le cas contraire, les politiques d'utilisation des terres risquent de ne plus remplir efficacement leur rôle et les améliorations précédemment enregistrés dans l'environnement peuvent être remises en cause.



Extrait de :

Towards Sustainable Land Use

Aligning Biodiversity, Climate and Food Policies

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/3809b6a1-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2020), « Résumé », dans *Towards Sustainable Land Use : Aligning Biodiversity, Climate and Food Policies*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/c7ceb5ad-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.