

Carta Academica : La restauration d'écosystèmes à bout de souffle

Par Nicolas de Sadeleer, professeur ordinaire à l'université Saint-Louis, chaire Jean Monnet.

Publié dans Le Soir le 24/06/2023

Les populations d'oiseaux inféodées à l'agriculture ont diminué de 57 % depuis 1980 et de 32 % depuis 1990 tandis que les papillons se rencontrant dans les prairies permanentes ont diminué entre 1990 et 2017 de 39 %. Certes, si ces diminutions varient considérablement d'une région à une autre, peu de terroirs ont été épargnés. Cette « descente aux enfers » montre que les régimes de protection traditionnels (désignation de zones protégées, normes d'épandage, interdiction des pesticides les plus écotoxiques, etc.) ne suffisent pas à eux seuls à enrayer la perte accélérée de la biodiversité, qui résulte de nombreuses causes, notamment l'intensification accrue de l'agriculture et de la sylviculture, la modification des régimes hydrologiques, une urbanisation galopante, une exploitation non durable des ressources naturelles. Il s'ensuit que la majorité des habitats et des espèces se trouvent dans un état de conservation défavorable. En Région flamande, seuls trois des 44 habitats qui doivent faire l'objet de mesures de conservation dans le cadre du réseau Natura 2000 se trouvent actuellement dans un bon état de conservation. En dehors de ces habitats protégés, la situation devient préoccupante. Pour inverser cette tendance, des politiques proactives s'imposent. Dans le prolongement des directives-cadres sur l'eau et le milieu marin qui ont conduit à l'amélioration progressive de la qualité des eaux de surface et marines, la Commission européenne a soumis aux 27 ministres et aux 735 eurodéputés une proposition de règlement qui vise à obliger les États membres à remettre dans un « bon état » au moins 20 % des zones terrestres et marines de l'UE d'ici à 2030, tous les écosystèmes devant être restaurés d'ici à 2050.

Levée de boucliers

Dans plusieurs États membres (Benelux, France, Suède), des chefs d'État et de gouvernement ainsi que des partis politiques ont critiqué le projet de restauration de la nature en raison de ses coûts. En Flandre et aux Pays-Bas, des raisons électorales – notamment le ras-le-bol du monde rural néerlandais et flamand à l'égard des mesures limitant l'épandage de l'azote – expliquent les réticences qu'éprouvent plusieurs partis politiques à l'égard de cette proposition. Autrice de ce texte et responsable de la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe, la Commission européenne rechigne à revoir à la baisse son niveau d'ambition. Par ailleurs, des O.N.G. et des scientifiques condamnent sévèrement un appel au ralentissement du zèle réglementaire.

Après que les commissions parlementaires « agriculture » et « pêche » aient rejeté à la quasi-unanimité la proposition de règlement, les 23 et 24 mai, la tragédie tourne en farce. Les eurodéputés conservateurs du Parti populaire européen (PPE), soutenus par les eurosceptiques du groupe parlementaire Conservateur et Réformistes européens (ECR), ont introduit en commission parlementaire « environnement » un amendement de rejet de la proposition de règlement, auquel se sont opposés les groupes politiques centristes et de gauche (Socialistes et Démocrates (S&D), Renew Europe, les Verts/ALE). Le 15 juin, la motion de rejet du PPE fut rejetée par la moitié de 88 eurodéputés de la commission « environnement », chef de file pour ce dossier. S'en est suivi une avalanche de votes portant

sur les 2500 amendements qui furent déposés en commission parlementaire, avec des résultats fort serrés. Comme le vote final a été reporté le 27 juin, on ne peut prédire les résultats de cette foire d'empoigne.

D'après ses détracteurs, le PPE s'est fait le porte-parole des syndicats agricoles les plus productivistes qui se sont relativement bien accommodés de la récente réforme de la politique agricole commune pour la période 2023 – 2027. Pour faire bref, la norme de conditionnalité environnementale n° 8 (BCAE 8) exige que les agriculteurs bénéficiaires de paiements liés à la surface consacrent au moins 4 % de leurs terres arables à des zones et éléments non productifs et qu'ils maintiennent les particularités topographiques existantes. Pour les experts, cette norme fait la part belle à l'agriculture intensive car il faudrait qu'au moins 10 % du terroir soit réservé à la biodiversité. La proposition sur la restauration de la nature donnerait raison aux experts en obligeant les agriculteurs à accroître les particularités topographiques à haute diversité (bandes tampons, haies, fossés, ruisseaux, murs de pierre, etc.).

Quelle que soit l'issue finale des débats parlementaires à Strasbourg et des négociations qui s'en suivront à Bruxelles avec les 27 ministres de l'environnement, il nous paraît indispensable de mettre en relief les enjeux de la proposition sur la restauration de la nature qui devrait refaçonner les paysages et permettre à l'Europe d'atteindre, à un moindre coût, la neutralité climatique d'ici 2050.

Changement de paradigme

Constituant une des pierres angulaires du Pacte vert, le projet réglementaire tant controversé ne s'implante pas en terrain vierge. Il devrait en effet renforcer l'approche écosystémique dans une série de politiques environnementales, agricoles, forestières et piscicoles. À la différence des législations antérieures (directives « Habitats » et « Oiseaux », directives-cadres sur l'eau et le milieu marin) dont les obligations de restauration sont envisagées sur une base *ad hoc* dans le cadre de projets à taille modeste, la proposition égrène des objectifs de restauration sur une large échelle, juridiquement contraignants et assortis d'échéances. D'ici à 2030, au moins 20 % des écosystèmes terrestres, côtiers et marins de l'UE et, d'ici à 2050, tous les écosystèmes devraient être restaurés. En outre, une série d'indicateurs sont censés permettre à la Commission européenne, gardienne du droit de l'UE, de vérifier dans quelle mesure les objectifs seront atteints.

Le futur règlement traduit un autre changement de paradigme : étant donné qu'il vise à améliorer la qualité écologique des terrains agricoles, des forêts, et des masses d'eau, il ne se limite pas aux seules zones protégées du réseau Natura 2000 ainsi qu'aux habitats et aux espèces menacées (annexes I et II de la directive « Habitats »). Les superficies concernées sont donc nettement plus importantes que celle du réseau Natura 2000 (13,1 % du territoire wallon, 12,3 % en Flandre). Mais à la différence de nombreuses zones protégées, les écosystèmes restaurés pourront être exploités à des fins économiques.

À la différence des politiques sectorielles qui ont tendance à décortiquer l'environnement, l'approche retenue est holistique dans la mesure où la plupart des écosystèmes sont concernés.

Enfin, sur un plan normatif, la Commission européenne a décidé de recourir à un règlement qui est directement applicable, plutôt qu'à une directive (généralement utilisée pour protéger les écosystèmes), instrument juridique nettement moins efficace car exigeant des mesures de transposition de la part des États membres et, pour les pays fédéraux, de leurs régions.

Avantages d'une approche écosystémique

Une large gamme d'avantages socio-économiques découleront des écosystèmes qui seront restaurés. Étant donné que le recours aux nouvelles technologies ne permettra pas d'atteindre la neutralité climatique d'ici 2050, la conversion de terres cultivées en prairies, la restauration des zones humides et des tourbières, ainsi qu'une exploitation plus extensive des forêts permettront de piéger des quantités importantes de carbone. Davantage résilients, des écosystèmes plus diversifiés supporteront mieux l'impact d'événements climatiques extrêmes (inondations, sécheresses et vagues de chaleur). À titre d'exemple, la diversification du couvert forestier augmente la capacité de stockage du carbone et réduit la propagation des incendies de forêt et les maladies parasitaires.

Par ailleurs, la restauration des écosystèmes agricoles contribue à garantir la sécurité et la productivité alimentaire, notamment en enravant le déclin des populations d'insectes pollinisateurs, lesquelles contribuent à près de 5 milliards d'euros à la production agricole annuelle de l'UE. Le maintien en « bon état » des écosystèmes marins s'avère essentiel pour les frayères. La restauration des cours d'eau (25.000 km) et des fonctions naturelles des plaines inondables devrait atténuer l'impact des sécheresses et prévenir les inondations. Le verdissement des milieux urbains (22 % de la superficie terrestre de l'UE) grâce à l'accroissement des espaces verts urbains et à un niveau minimum de couverture arborée améliorera la qualité de vie des citoyens, notamment en diminuant les températures estivales.

Un projet timoré ?

Sur un plan écologique, force est de constater que la proposition actuellement débattue n'est pas toujours optimale. Les États membres sont autorisés à revoir leurs ambitions à la baisse s'ils considèrent que le changement climatique entrave le potentiel de réussite de la restauration. Par ailleurs, 30 % des tourbières agricoles asséchées devraient être réhumidifiées d'ici à 2030 et 70 % d'ici à 2050. La Région flamande devra donc restaurer d'ici 2030 16.170 hectares des tourbières drainées. Toutefois, l'objectif final de 70 % pourra être diminué de 50 % si les États membres parviennent à réhumidifier des sites d'extraction de tourbe abandonnés et de forêts de tourbières asséchées pour les 20 % restants. Constituant le deuxième émetteur mondial de gaz à effet de serre émis par les tourbières asséchées, on s'attendrait à ce que l'Europe fasse preuve de plus d'ambition. Par ailleurs, les mesures de restauration des écosystèmes forestiers (plus de 43,5 % de l'espace terrestre de l'UE) sont insuffisantes pour accroître leur résilience face aux sécheresses et aux incendies. En outre, les forêts primaires ne font l'objet d'aucune protection stricte.

Enfin, quand bien même le règlement serait adopté à l'issue d'un marathon législatif, il ne remettra pas directement en cause une série d'autres politiques communautaires ou nationales qui contribuent à la dégradation des écosystèmes (tassement et érosion des sols agricoles en raison d'une exploitation trop intensive, inadéquation et dépassement des quotas de pêche,

dessiccation des paysages par les infrastructures de transport, subsides accordés à l'exploitation de la biomasse, etc.).

En tout cas, son adoption s'avère indispensable pour atténuer les effets conjugués des crises climatique et de la biodiversité. Si rien d'ambitieux n'est entrepris, certains écosystèmes se dégraderont de manière irréversible ou ne pourront être réhabilités qu'au prix d'investissements extrêmement coûteux. Gardons à l'esprit les propos d'Antoine de Saint-Exupéry : « Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible. »