



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.3.2012  
COM(2012) 94 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU  
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ  
DES RÉGIONS**

**Prise en compte de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de  
la foresterie (UTCATF) dans les engagements de l'Union en matière de changement  
climatique**

## 1. L'URGENCE DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

À la fin de l'année 2010, dans le contexte de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), il a été admis que le réchauffement de la planète ne devait pas dépasser de plus de 2 °C les températures enregistrées avant la révolution industrielle<sup>1</sup>. C'est la condition pour limiter les conséquences négatives des interférences humaines avec le système climatique. La réalisation de cet objectif à long terme suppose que les émissions mondiales de gaz à effet de serre aient diminué d'ici à 2050 d'au moins 50 % par rapport aux niveaux de 1990<sup>2</sup>.

Les pays industrialisés devraient réduire collectivement leurs émissions de 80 à 95% d'ici 2050, par rapport aux niveaux de 1990<sup>3</sup>. À moyen terme, l'Union européenne (UE) s'est engagée à diminuer ses émissions de gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2020, et de 30 % si les conditions le permettent. Cet engagement s'inscrit dans l'un des cinq grands objectifs formulés par l'UE dans la stratégie *Europe 2020*<sup>4</sup>. De plus, le Conseil européen comme le Parlement européen ont convenu que tous les secteurs de l'économie devaient contribuer à la baisse des émissions<sup>5</sup>.

L'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF, ou LULUCF en anglais) ont une incidence positive notable sur les émissions de gaz à effet de serre de l'UE. Ce secteur absorbe l'équivalent de 9 % des émissions de gaz à effet de serre des autres secteurs de l'économie<sup>6</sup>. Même si les émissions et absorptions résultant des activités UTCATF sont déclarées dans le cadre de la CCNUCC et partiellement comptabilisées au titre du protocole de Kyoto, ce secteur n'a pas été pris en compte dans les engagements pris par l'UE en matière de lutte contre le changement climatique dans le cadre du train de mesures sur l'énergie et le climat<sup>7</sup> en raison des graves insuffisances constatées dans les règles internationales de comptabilisation des émissions de ce secteur.

De plus, lorsque l'objectif de réduction des émissions de l'UE a été fixé, on s'attendait à ce que le sommet sur le climat de Copenhague de 2009 se solde par un accord international sur le changement climatique, prévoyant notamment la révision des règles comptables applicables aux activités UTCATF, accord qui aurait pu ensuite être adopté par l'UE. Ce ne fut pas le cas, et malgré les avancées enregistrées grâce à l'accord de Copenhague et aux accords de Cancún, ce n'est que lors de la dix-septième Conférence des parties à la réunion de la CCNUCC qui s'est tenue à Durban en décembre 2011 que l'on a pu parvenir à un accord international sur les règles comptables révisées applicables au secteur UTCATF pour la deuxième période d'engagement au titre du protocole de Kyoto.

---

<sup>1</sup> Décision 1/CP.16 de la Conférence des Parties à la CCNUCC (les «accords de Cancún»).

<sup>2</sup> D'après le quatrième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

<sup>3</sup> Conclusions du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 et résolution du Parlement européen du 4 février 2009 (2008/2105 (INI)).

<sup>4</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>5</sup> Directive 2003/87/CE et décision 406/2009/CE.

<sup>6</sup> Total national, hors secteur UTCATF.

<sup>7</sup> À la différence des émissions de gaz à effet de serre autres que le CO<sub>2</sub> dues aux activités agricoles, par exemple le méthane et l'oxyde nitreux provenant des ruminants et des engrais.

La présente communication donne un aperçu de la manière dont le secteur UTCATF pourrait être progressivement pris en compte dans la politique climatique de l'UE au moyen d'une approche par étapes. La première étape proposée consiste en la mise en place de règles communes rigoureuses pour la comptabilisation, la surveillance et la déclaration. Étant donné le profil particulier des émissions dans ce secteur, la Commission propose d'élaborer un cadre juridique spécifique plutôt que d'inclure ce secteur dans le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne<sup>8</sup> ou dans le cadre juridique de la décision relative à la répartition de l'effort<sup>9</sup>.

L'adoption de règles comptables rigoureuses pour les émissions et les absorptions au sein de l'UE qui tiennent compte des caractéristiques spécifiques du secteur UTCATF présenterait de nombreux avantages. Notamment, la prise en compte de flux importants qui sont pour le moment ignorés permettrait de comptabiliser de manière exhaustive les émissions anthropiques de gaz à effet de serre provenant de l'ensemble des activités économiques de l'UE<sup>10</sup>. Une telle mesure aurait aussi pour effet de rendre plus visibles les efforts d'atténuation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie et dans les industries connexes (pâte et papier, transformation du bois, etc.) et pourrait servir de point de départ à l'élaboration de mesures d'incitation appropriées, par exemple dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et de la *Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources*<sup>11</sup>. L'établissement de modalités communes à tous les États membres permettrait également d'uniformiser les règles du jeu au sein de l'Union européenne. Cela rendrait compte, notamment, de la variation des stocks de carbone liée à l'utilisation de la biomasse produite sur le marché intérieur et compléterait ainsi les informations comptables relatives à la bioénergie au niveau de l'économie, ce qui constitue la condition fixée par le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)<sup>12</sup> pour que la bioénergie puisse être considérée comme neutre du point de vue du carbone dans le secteur de l'énergie. L'intégrité environnementale de la politique de l'UE en matière de lutte contre le changement climatique s'en trouverait renforcée. Enfin, une telle mesure constituerait une avancée importante et nécessaire dans la recherche de moyens efficaces par rapport aux coûts pour atteindre des objectifs plus ambitieux dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

La seconde étape consisterait à inclure officiellement le secteur UTCATF dans l'objectif de réduction des gaz à effet de serre de l'UE. Il est proposé de passer à cette étape lorsque les États membres auront mis en place le cadre comptable et prouvé sa fiabilité.

L'incidence positive du secteur UTCATF sur les émissions de l'UE diminuant avec le temps, il est urgent et nécessaire d'agir de manière cohérente. Aussi la Commission propose-t-elle, dans le cadre de la première étape, que les États membres élaborent des plans d'action UTCATF définissant une stratégie à long terme pour le secteur à travers différentes politiques.

---

<sup>8</sup> Directive 2009/29/CE.

<sup>9</sup> Décision n° 406/2009/CE.

<sup>10</sup> À l'exception des transports aériens et maritimes internationaux.

<sup>11</sup> COM(2011) 571 final.

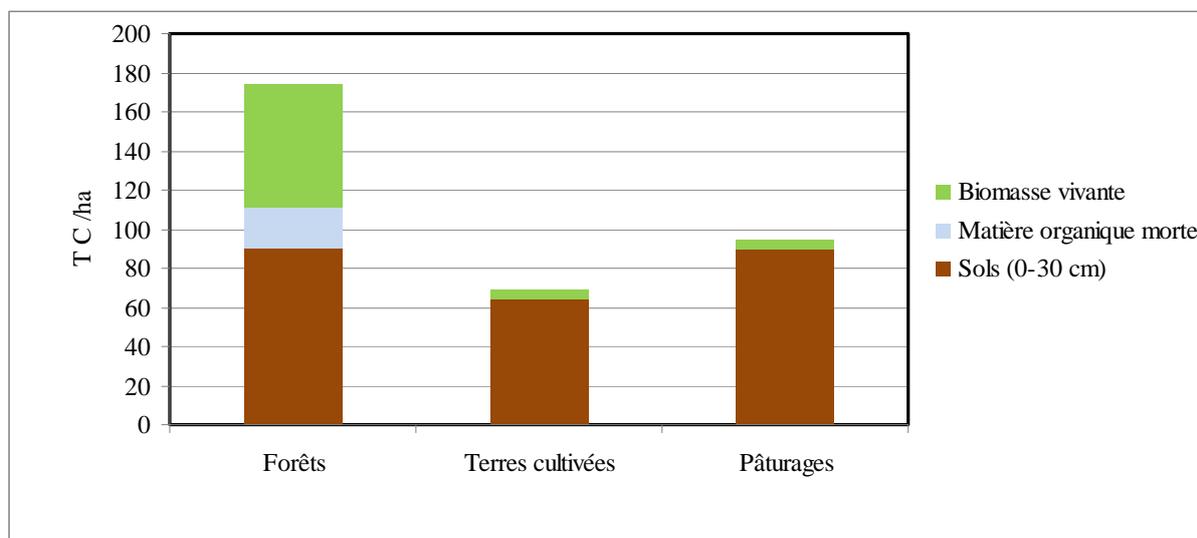
<sup>12</sup> Lignes directrices 2006 du GIEC.

## **2. LE ROLE DE L'UTILISATION DES SOLS ET DE LA FORESTERIE DANS LE CHANGEMENT CLIMATIQUE**

Dans le secteur UTCATF, le carbone est prélevé dans l'atmosphère et stocké dans les arbres et les autres végétaux, dans les sols et dans les produits dérivés du bois. Les émissions de carbone résultent du déboisement et de la dégradation des forêts (en raison, notamment, du développement des infrastructures, de l'expansion agricole, de la conversion des terres en pâturages et des incendies) ou des pratiques agricoles (par exemple, du labour).

Les différentes composantes du secteur UTCATF ne présentent pas les mêmes caractéristiques sur les plans des stocks de carbone et des émissions et absorptions potentielles. La teneur en carbone des sols (0-30 cm) consacrés à la foresterie est relativement élevée par rapport à celle des sols agricoles. Dans l'UE, elle est estimée à environ 90 tC/ha, tandis que celle des terres cultivées et des herbages est d'environ 65 et 90 tC/ha, respectivement (figure n° 1). Cette teneur varie cependant beaucoup d'un État membre à un autre et au sein même de chaque État membre. En Europe, la teneur en carbone des sols organiques/tourbières peut atteindre 1 000 tC/ha. Différents types d'utilisations des terres et d'activités de gestion dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie ainsi que différentes utilisations de produits ligneux récoltés peuvent influencer sur les stocks de carbone ainsi que sur les émissions et sur les absorptions de gaz présents dans l'atmosphère.

Figure n° 1. Stocks de carbone moyens (t C/ha) correspondant à différentes catégories d'utilisation des terres dans l'UE



Remarque: Selon les estimations, pour les tourbières, les stocks peuvent atteindre **1 000 tC/ha**, avec des variations selon le type de tourbe.

Sources: Calculs effectués par le Centre commun de recherche de la Commission européenne à partir de plusieurs sources<sup>13</sup>.

Le stock mondial de carbone contenu dans les sols et dans la biomasse est immense (comparé aux émissions annuelles de gaz à effet de serre). Cependant, 15 % environ des émissions de gaz à effet de serre<sup>14</sup> sont imputables au secteur UTCATF du fait de l'important déboisement enregistré au niveau mondial. Cette part est plus importante que celle des émissions dues à l'ensemble du secteur des transports au niveau mondial et place le secteur UTCATF au deuxième rang, juste après celui de l'énergie.

Il est donc capital de préserver et de renforcer le stock de carbone, ainsi que de diminuer les émissions liées au secteur UTCATF provenant de ce stock. L'Union européenne s'est fixé pour objectif de juguler le déboisement au niveau mondial d'ici à 2030<sup>15</sup>. La réduction des

<sup>13</sup> Les sources utilisées sont les suivantes: Forest Europe, CEE-ONU et FAO (2011): State of Europe's Forests 2011; Status and Trends in Sustainable Forest Management in Europe; FAO, Évaluation des ressources forestières mondiales FRA 2010, <http://www.fao.org/forestry/fra/fra2010/fr/>; Communication des inventaires nationaux de GES à la CCNUCC (2011): [http://unfccc.int/national\\_reports/annex\\_i\\_ghg\\_inventories/national\\_inventories\\_submissions/items/5888.php](http://unfccc.int/national_reports/annex_i_ghg_inventories/national_inventories_submissions/items/5888.php); Lignes directrices du GIEC pour les inventaires nationaux de gaz à effet de serre (2006), volume 4, Agriculture, foresterie et autres utilisations des terres; Pan et al. (2011) A large and persistent carbon sink in the world's forests. Science DOI: 10.1126/science.1201609; Hiederer et al. (2011) Evaluation of BioSoil Demonstration Project; <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/15905/1/lbna24729enc.pdf>; FAO/IIASA/ISRIC/ISS-CAS/JRC, 2009. Harmonized World Soil Database (version 1.1). FAO, Rome (Italie) et IIASA, Laxenburg (Autriche); Schulze et al. (2009) Integrated assessment of the European and North Atlantic Carbon Balance (results of CarboEurope-IP), DOI 10.2777/31254; Smith et al. (2005) Projected changes in mineral soil carbon of European croplands and grasslands, 1990–2080. Global Change Biology DOI: 10.1111/j.1365-2486.2005.001075.x.

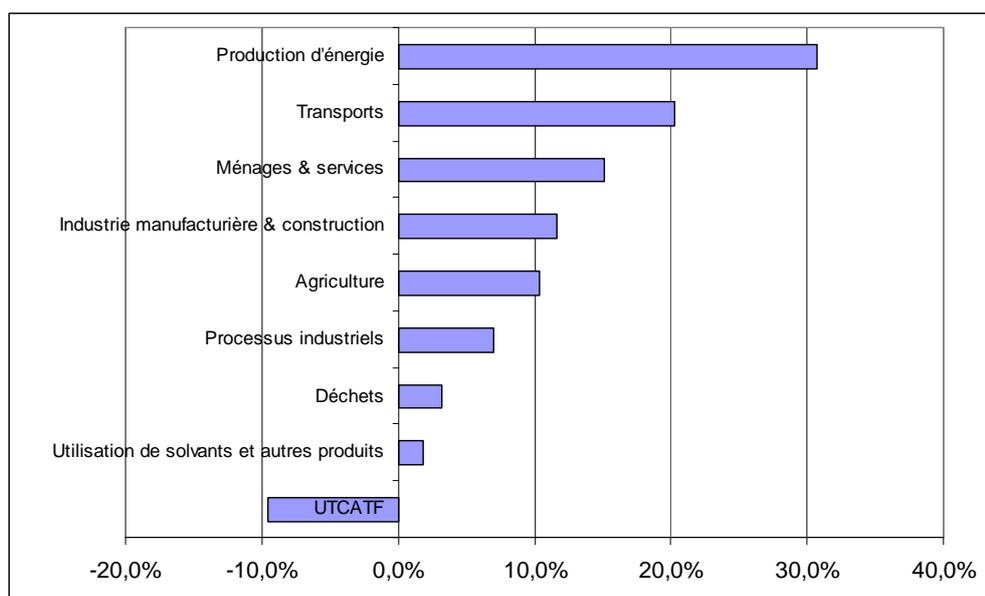
<sup>14</sup> Quatrième rapport du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (2008).

<sup>15</sup> Conclusions du Conseil européen du 4 décembre 2008.

émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts (REDD) dans les pays *en voie de développement* est un mécanisme mis au point par les Nations unies pour contrarier cette tendance.

Dans les pays *industrialisés*, le secteur UTCATF représente le plus souvent un puits net (c'est-à-dire que les absorptions sont supérieures aux émissions). Cependant, la capacité de ce puits est en baisse du fait, par exemple, de l'augmentation de la demande de biomasse, du vieillissement des forêts dans certains pays et d'une tendance à l'intensification de l'utilisation des forêts. Dans l'Union européenne, les émissions de gaz à effet de serre sont dues essentiellement à la production d'énergie, aux transports et aux bâtiments (voir figure n° 2).

**Figure n° 2. Émissions et absorptions par secteur dans l'UE-27, exprimées en pourcentage du total hors UTCATF (2009)**



Remarque: 1) Les valeurs négatives désignent les absorptions nettes et les valeurs positives les émissions nettes. 2) Les émissions dues au secteur «Agriculture» incluent les émissions de méthane (provenant, par exemple, de l'élevage de bétail) et d'oxyde nitreux (provenant, par exemple, de l'utilisation d'engrais). Les émissions et absorptions de CO<sub>2</sub> liées à l'utilisation des terres à des fins agricoles sont incluses dans le secteur UTCATF.

Source: AEE (2011)

Dans une situation de politique inchangée, le puits que constitue le secteur UTCATF devrait diminuer dans l'UE d'ici à 2020<sup>16</sup>. Pour le secteur UTCATF dans son ensemble, on attend une diminution d'environ 10 % en 2020 par rapport à la période 2005-2009, ce qui correspond à l'émission de 33 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> supplémentaires par an. Ce chiffre équivaut en gros à la totalité des émissions de gaz à effet de serre de la Lettonie et la Lituanie réunies, ou à deux fois celles de l'Estonie en 2009.

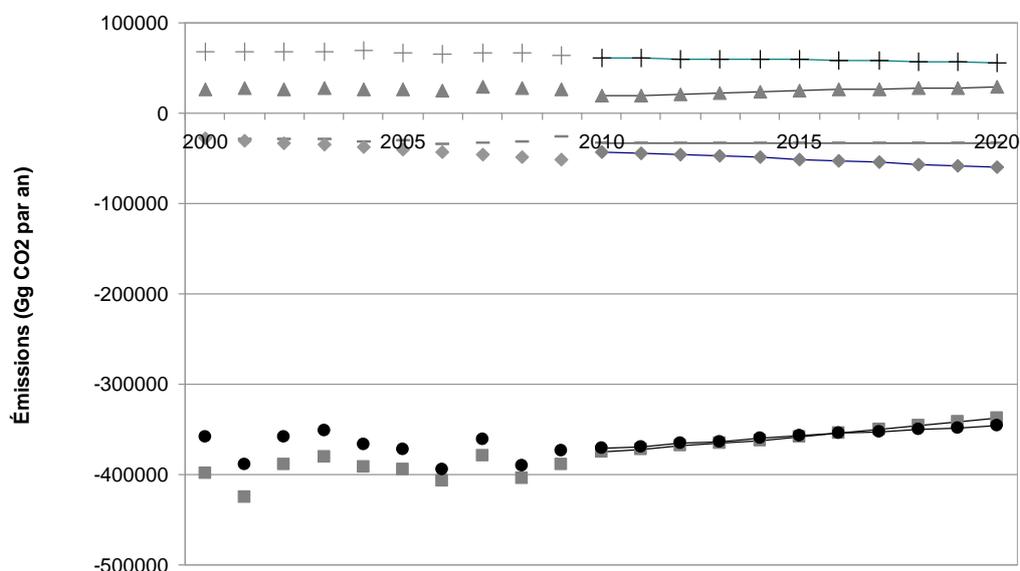
Un examen plus attentif de cette projection fait apparaître de grandes différences entre les activités du secteur. La diminution devrait être très marquée dans la gestion des forêts, activité dont les absorptions nettes devraient diminuer de près de 60 millions de tonnes de CO<sub>2</sub>, soit à

<sup>16</sup> Dans ce contexte, on admet que, dans la situation de politique inchangée, les États membres atteindront leurs objectifs de réduction de 20 %, y compris ceux en matière d'énergies renouvelables.

peu près l'équivalent du total des émissions de gaz à effet de serre de la Bulgarie, du Danemark, de l'Irlande ou de la Suède en 2009. Cette diminution est en partie compensée par la plantation de forêts (boisement). Les émissions et les absorptions liées aux activités agricoles telles que la gestion de terres cultivées et la gestion de pâturages devraient rester relativement stables ou s'améliorer. Mais les pressions exercées sur l'utilisation des terres, telles que la conversion des prairies permanentes en terres de culture du fait du besoin accru de biomasse (par exemple pour la production de biogaz à partir de maïs) et le maintien de cultures sur les sols organiques, peuvent réduire la teneur en carbone des sols et contribuer aux émissions.

D'après les projections de la *Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050*<sup>17</sup>, cette tendance négative devrait se poursuivre à long terme. Les résultats effectifs pour ce secteur dépendront toutefois largement des incitations accordées au titre de diverses politiques.

Figure n° 3. Projection des émissions et des absorptions dans le secteur UTCATF en général et dans les forêts qui existaient avant 1990 (2000-2020)



Clé de notation: ● - ● - ● UTCATF (somme de toutes les activités), - ▲ - ▲ - ▲ Déboisement, - + + + - - - - Gestion des terres cultivées, — Gestion des pâturages, ◆ - ◆ - ◆ Boisement, et ■ ■ ■ Gestion des forêts. Les points non reliés indiquent les données déclarées/historiques.

Remarque: Les valeurs négatives indiquent que les absorptions sont supérieures aux émissions pour cette activité.

Source: Böttcher et al. (2011) et JRC (2011b)

<sup>17</sup> COM(2011) 112.

### 3. L'AGRICULTURE, LA FORESTERIE ET L'UTILISATION EFFICACE DES RESSOURCES TERRESTRES COMME ELEMENTS CLES DE LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

L'agriculture, la foresterie et les industries connexes peuvent contribuer de diverses manières à la réduction des émissions dans le secteur UTCATF.

Les mesures **agricoles** devraient viser essentiellement à limiter, d'une part, la conversion des prairies en terres cultivées et, d'autre part, les pertes de carbone dues à la culture des sols organiques. Ces mesures pourraient consister notamment à améliorer les pratiques agronomiques par l'utilisation d'espèces culturales différentes (davantage de légumineuses, par exemple), par le développement de la rotation des cultures et par la prévention ou la réduction des friches (par exemple, grâce au couvert végétal ou au gel des terres à des fins écologiques). Les pratiques agroforestières ayant pour effet d'accroître les stocks de carbone des sols en associant, sur les mêmes terres, l'élevage de bétail ou la production de cultures vivrières et l'exploitation d'arbres à des fins de production de bois, d'énergie et d'autres produits dérivés du bois pourraient également contribuer à réduire les émissions. Le fait de réintroduire ou de laisser des quantités suffisantes de matières organiques (par exemple, du fumier de ferme, de la paille, des résidus de récolte) sur les terres peut accroître la productivité des surfaces cultivées et des herbages, tandis que la remise en eau, le gel des terres ou l'absence de drainage des sols organiques, y compris les tourbières, ainsi que la remise en état des sols dégradés, peuvent avoir des effets positifs significatifs du point de vue de l'atténuation et de la diversité biologique. Intégrer la gestion des surfaces cultivées et des pâturages dans la comptabilisation constituerait une étape nécessaire sur la voie de la pleine reconnaissance de la contribution de ces activités à la lutte contre le changement climatique.

La **foresterie** offre également de nombreuses possibilités pour l'atténuation. Ces possibilités résident dans des pratiques consistant notamment à convertir des surfaces non forestières en forêts (boisement)<sup>18</sup>, à prévenir la conversion de surfaces forestières en d'autres types de terres (déforestation), à stocker du carbone dans les forêts existantes grâce à l'allongement des périodes de rotation forestière, à éviter les coupes à blanc (par exemple, au moyen de décisions de gestion forestière sur l'éclaircissage ou sur l'abattage sélectif) et à encourager la conversion en forêts non perturbées, ainsi qu'à promouvoir le recours généralisé à des mesures de prévention destinées à limiter les incidences résultant de perturbations telles que les incendies, les ravageurs et les tempêtes. Il importe tout autant de valoriser la production forestière, par exemple en calant le rythme des rotations sur la capacité productive maximale, en augmentant la production des forêts à faible productivité, en intensifiant la récolte des chutes de bois et des branchages (tout en veillant au maintien de la biodiversité, de la fertilité des sols et des matières organiques). Modifier la composition des peuplements et le rythme de croissance des forêts peut également donner des résultats positifs.

À l'instar de la foresterie et de l'agriculture, les **industries** connexes (par exemple, la fabrication de pâte et papier et la transformation du bois) et les **secteurs des énergies renouvelables** peuvent présenter des avantages du point de vue de l'atténuation lorsque les terres agricoles et les forêts sont gérées à des fins de production de bois et d'énergie. Si le carbone est stocké dans les arbres et les autres végétaux, ainsi que dans les sols, il peut tout

---

<sup>18</sup> Il faut toutefois trouver le bon équilibre: la conversion ne doit pas provoquer de «fuites de carbone», c'est-à-dire le remplacement de la production alimentaire nationale par des denrées alimentaires importées dont l'empreinte carbone est plus élevée.

aussi bien l'être pendant plusieurs décennies dans des produits comme le bois d'œuvre. Des mesures ciblées sur l'industrie et le consommateur peuvent contribuer notablement à développer l'utilisation prolongée et le recyclage de bois et/ou la production de pâte, de papier et de produits du bois destinés à remplacer des produits équivalents générant davantage d'émissions (par exemple, le béton, l'acier, le plastique d'origine fossile). Les bio-industries peuvent exploiter les cultures destinées à remplacer certains matériaux (par exemple, le chanvre et l'herbe au lieu de la fibre de verre pour l'isolation, la paille pour la fabrication de meubles, le lin et le sisal pour la fabrication de panneaux de portières de voiture, les bioplastiques) ou certaines énergies (par exemple, la biomasse au lieu des combustibles fossiles). Des études révèlent que pour chaque tonne de carbone contenue dans des produits à base de bois remplaçant des produits non ligneux, on peut s'attendre à une réduction moyenne des émissions de gaz à effet de serre d'environ deux tonnes de carbone<sup>19</sup>.

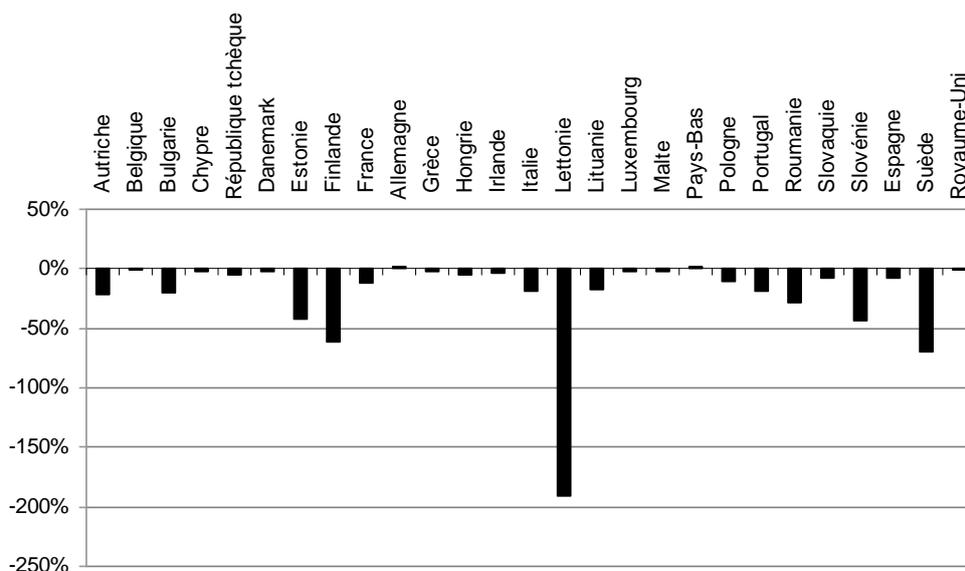
Le fait d'étendre le régime de comptabilisation obligatoire à la gestion des forêts, des terres cultivées et des pâturages rendrait plus visibles les mesures prises par les agriculteurs, les exploitants forestiers et la filière bois et servirait de point de départ à la définition de mesures d'incitation visant à intensifier leurs efforts d'atténuation. Si de tels efforts étaient pris en compte, leur incidence globale du point de vue des gaz à effet de serre serait comptabilisée de manière plus exacte, et la réalisation des objectifs de réduction des émissions serait économiquement plus rationnelle.

Étant donné que l'utilisation des terres agricoles, la foresterie et les industries connexes présentent de grandes différences en termes de potentiel d'atténuation au sein de l'UE-27, une même stratégie ne pourra convenir à tous. Il faut donc concevoir une approche adaptée aux différentes formes de pratiques forestières et d'utilisation des terres. À titre d'exemple, les absorptions nettes dans le secteur UTCATF représentent plus de la moitié des émissions totales des autres secteurs en Suède et en Finlande, et quasiment le double en Lettonie (figure n° 4), alors que dans d'autres États membres, tels que Malte, l'importance de ce secteur est marginale. Cela montre bien comme il est essentiel de tenir compte des particularités nationales lors de la définition de mesures pour ce secteur afin d'honorer les engagements pris dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

**Figure n° 4. Importance relative du secteur LULUCF dans les États membres: émissions et absorptions du secteur par rapport aux émissions totales de gaz à effet de serre dans les autres secteurs (2009)**

---

<sup>19</sup> Voir, par exemple, Sathre R. et O'Connor J. (2010), *A synthesis of research on wood products and greenhouse gas impacts*, 2<sup>e</sup> édition, Vancouver, B. C. FP Innovations, 117p. (Rapport technique n° TR-19R).



Remarque: Les valeurs négatives indiquent que les absorptions sont supérieures aux émissions dans le secteur UTCATF pour l'État membre considéré. Du fait de la variabilité interannuelle des émissions et absorptions, la part varie d'une année à l'autre.

Source: AEE (2011)

La condition préalable essentielle à la protection et à l'accroissement des stocks de carbone, ainsi qu'à l'accélération du rythme d'absorption du CO<sub>2</sub>, réside dans le fait de placer les différents types de mesures (gestion des pâturages, production bioénergétique, etc.), les différents secteurs (foresterie, filière bois, etc.) et les différents États membres sur un pied d'égalité, en veillant à ce que les émissions et absorptions imputables aux différentes pratiques de gestion des terres et utilisations de ressources soient dûment prises en compte. Cela permettra également de renforcer l'intégrité environnementale des engagements pris par l'UE dans le domaine de la lutte contre le changement climatique.

#### 4. L'INSUFFISANCE DES MESURES ACTUELLES

##### 4.1. Définir des règles comptables strictes et harmonisées

Si le secteur UTCATF n'est pas encore pris en compte aux fins de l'objectif de réduction des émissions de l'UE pour 2020, il l'est dans le cadre des engagements de l'Union au titre du protocole de Kyoto à la CCNUCC pour la période allant de 2008 à 2012<sup>20</sup>. Cependant, les règles comptables en vigueur, qui consistent en une combinaison de pratiques facultatives et obligatoires, présentent de sérieux inconvénients. Lors des négociations internationales qui se sont tenues ces dernières années, les parties prenantes ont largement convenu de la nécessité d'améliorer le système.

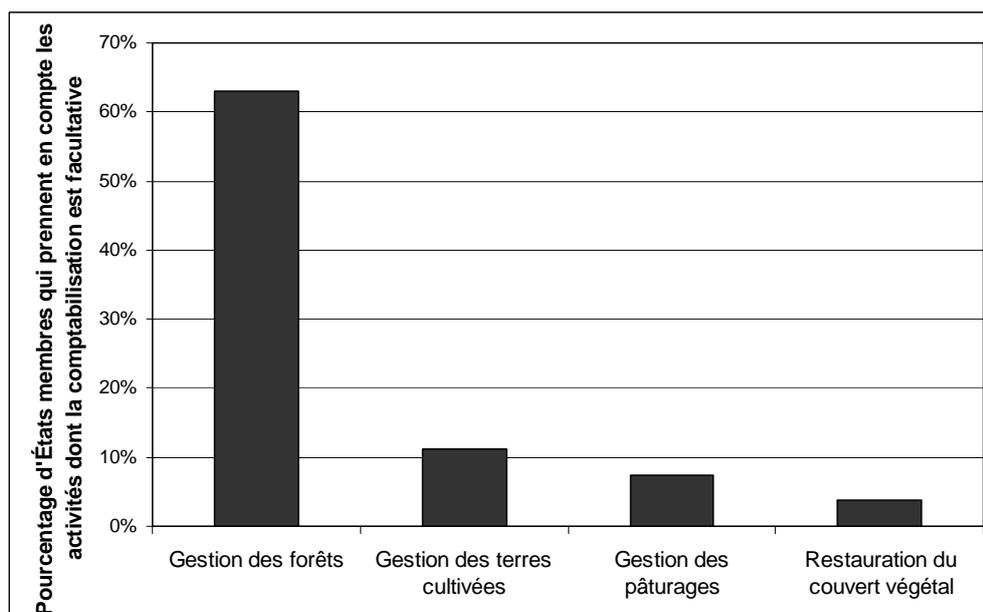
D'après les règles comptables en vigueur, la comptabilisation est facultative pour la plupart des activités du secteur UTCATF, et notamment pour la gestion des forêts (qui représente près de 70 % du secteur) et la gestion des terres cultivées et des pâturages (17 %). Elle n'est

<sup>20</sup> Décision 2002/358/CE du Conseil.

obligatoire que pour certaines activités liées au changement d'affectation des terres (boisement, reboisement et déboisement). De ce fait, la comptabilisation telle qu'elle est pratiquée actuellement varie grandement d'un État membre à l'autre (figure n° 5). Moins des deux tiers des États membres prennent en compte la gestion des forêts, seuls trois comptabilisent la gestion des terres cultivées et/ou des pâturages et un seul la restauration du couvert végétal.

L'absence de mesures d'incitation en faveur de l'atténuation du changement climatique dans le secteur de la foresterie est un autre inconvénient. Les règles de gestion forestière en vigueur garantissent principalement aux pays un certain montant de crédit, quelles que soient les mesures prises. Les incitations visant à améliorer les pratiques sont limitées par un plafond qui s'applique aux émissions et absorptions et au-delà duquel l'action n'est plus prise en compte. Ce système crée des distorsions entre les différents secteurs et les différentes utilisations des terres, d'où la nécessité d'y apporter des améliorations afin de créer des conditions homogènes au sein des secteurs de la foresterie, de l'agriculture et de l'énergie dans les États membres, d'assurer une répartition équitable de l'effort et de garantir un traitement cohérent des secteurs agricoles et forestiers et des industries connexes sur le marché intérieur de l'Union.

Figure n° 5. Proportion d'États membres ayant choisi de leur propre initiative de prendre en compte certaines pratiques



#### 4.2. Améliorer la surveillance et la déclaration

Une estimation rigoureuse et harmonisée des émissions et absorptions dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie requiert des investissements dans les capacités de surveillance et de déclaration. Les États membres sont tenus de présenter un rapport annuel à la CNUCC et de se soumettre aux obligations de déclaration supplémentaires imposées par le protocole de Kyoto. La surveillance et la déclaration ont enregistré quelques améliorations ces dernières années, et cette tendance devrait perdurer. Les définitions, modalités et règles relatives au secteur UTCATF pour la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto ont été

revues et améliorées lors de la 17<sup>e</sup> Conférence des Parties à la CNUCC qui s'est tenue à Durban en décembre 2011<sup>21</sup>. Plus précisément, la prise en compte des activités de gestion forestière, y compris les produits ligneux récoltés, deviendra obligatoire et des définitions ont été arrêtées pour les notions de «perturbations naturelles» et de «drainage et remise en eau des zones humides».

Des insuffisances persistent cependant et des efforts supplémentaires restent nécessaires pour améliorer le degré de précision et d'exhaustivité des données communiquées, notamment celles concernant les sols agricoles. Le niveau actuel d'incertitude est relativement élevé (environ 35 %, c'est-à-dire qu'une tonne de CO<sub>2</sub> peut en réalité correspondre aussi bien à 1,35 qu'à 0,65 tonne). Les améliorations apportées devraient non seulement faciliter la comptabilisation mais également fournir un indicateur fiable, clair et visible des progrès réalisés dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie<sup>22</sup>.

### **4.3. Favoriser la création de synergies avec des objectifs plus généraux**

S'il existe déjà des mesures d'incitation visant à promouvoir l'utilisation des bioénergies<sup>23</sup>, aucune approche cohérente n'a encore été prévue en ce qui concerne l'atténuation des effets des changements climatiques dans le secteur UTCATF au moyen de mesures dans les secteurs agricole et forestier et dans les industries connexes.

Pourtant, l'atténuation pourrait jouer un rôle de plus en plus important dans la PAC. Dans le cadre de la réforme de la PAC, le «bilan de santé»<sup>24</sup> de 2008, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à ce changement ont été désignées comme de «nouveaux défis» à relever. Afin de préparer la PAC pour 2014-2020, la Commission a expliqué comment la performance environnementale et climatique des politiques agricoles pouvait être améliorée au moyen de «composantes écologiques»<sup>25</sup> allant dans le sens des objectifs en matière de changement climatique et d'environnement<sup>26</sup>. En outre, dans le cadre de la politique de développement rural de l'UE pour la période postérieure à 2013, la mise en œuvre de mesures d'incitation plus adaptées en faveur du piégeage du carbone dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie pourrait contribuer à l'atténuation du changement climatique et à l'adaptation à ce changement. Certaines de ces mesures permettraient dans le même temps d'accroître et de préserver les stocks de carbone, ainsi que d'obtenir des avantages associés pour la biodiversité et pour l'adaptation grâce à l'augmentation de la capacité de rétention d'eau et à la réduction de l'érosion. La comptabilisation obligatoire des flux de carbone associés rendrait plus visible la contribution positive de ces mesures et confirmerait leur rôle dans la réalisation des objectifs de lutte contre le changement climatique.

---

<sup>21</sup> Décision -/CMP.7 de la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des parties au protocole de Kyoto.

<sup>22</sup> Seules les émissions de méthane et d'oxyde nitreux sont actuellement comptabilisées dans les activités agricoles, alors que les émissions et absorptions de CO<sub>2</sub> associées à l'utilisation des terres agricoles ne le sont pas (émissions et absorptions de carbone des sols). La comptabilisation de ces mesures rendue juridiquement contraignante permettrait de compléter l'évaluation des émissions et absorptions associées aux activités agricoles.

<sup>23</sup> Directive 2009/28/CE.

<sup>24</sup> Règlement (CE) n° 72/2009 du Conseil, règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil et règlement (CE) n° 74/2009 du Conseil relatifs au «bilan de santé» de la PAC.

<sup>25</sup> Paiement en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement.

<sup>26</sup> COM(2010) 672.

La comptabilisation des activités UTCATF aurait aussi pour effet de faire davantage ressortir les avantages des sources durables de bioénergie grâce à une meilleure évaluation des émissions correspondantes, et notamment des émissions dues à la combustion de la biomasse, qui ne sont toujours pas prises en compte à ce jour. Cela viendrait renforcer les mesures d'incitation que constituent les critères de durabilité dans le cadre des objectifs en matière d'énergies renouvelables.

#### **4.4. Tenir compte des caractéristiques du secteur**

Le secteur UTCATF n'est toutefois pas semblable aux autres secteurs. Les absorptions et émissions de gaz à effet de serre dans ce secteur sont le résultat de processus naturels relativement lents. Il peut s'écouler plusieurs dizaines d'années avant que des mesures telles que le boisement aient des effets notables. Aussi les mesures visant à accroître les absorptions et à réduire les émissions dans les secteurs de la foresterie et de l'agriculture doivent-elles être envisagées sur le long terme.

De plus, les émissions et absorptions sont des phénomènes réversibles. Des inversions peuvent survenir à la suite d'événements extrêmes, tels que les incendies, les tempêtes, les sécheresses et les ravageurs ayant une incidence sur la forêt et le couvert végétal, ou de décisions de gestion (concernant la récolte ou la plantation d'arbres, par exemple). Qui plus est, les émissions et absorptions dans les forêts fluctuent grandement d'une année sur l'autre; ces fluctuations, qui peuvent atteindre 35 % des émissions annuelles totales dans certains États membres, sont liées à des perturbations naturelles et aux récoltes. Il serait donc difficile pour les États membres d'atteindre des objectifs fixés annuellement.

### **5. PERSPECTIVES: UNE APPROCHE PROGRESSIVE**

Afin de se préparer à mettre à profit le potentiel d'atténuation du secteur UTCATF par son intégration dans les engagements de l'UE dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, il est essentiel de tenir dûment compte des insuffisances du cadre de comptabilisation en vigueur, des caractéristiques du secteur UTCATF et de la situation de chaque État membre. Une approche progressive est donc nécessaire.

Premièrement, il convient d'établir des cadres propres à garantir une comptabilisation et une surveillance rigoureuses. Parallèlement à la présente communication, la Commission présente une proposition législative instaurant des règles comptables strictes. Cette proposition prévoit la comptabilisation exhaustive des émissions et absorptions des secteurs forestier et agricole et accorde une importance égale aux mesures d'atténuation, qu'elles soient prises dans le secteur de la foresterie ou de l'agriculture, dans les industries connexes ou dans le secteur des énergies renouvelables.

Il convient d'améliorer encore la surveillance et la déclaration en matière de bilan carbone du secteur UTCATF pour étayer le cadre comptable et renforcer les indicateurs de l'UE qui permettent de mesurer les progrès réalisés dans l'agriculture et la foresterie. La Commission propose de perfectionner la surveillance et la déclaration en révisant la décision relative au

mécanisme de surveillance<sup>27</sup> et en poursuivant le développement des systèmes de surveillance de l'utilisation des sols existants, tels que LUCAS (Land use/cover area frame survey).

La forte variabilité des émissions et des absorptions par les forêts et la moindre fréquence des collectes d'informations indispensables aux inventaires montrent qu'il est inapproprié d'exiger du secteur qu'il se conforme aux objectifs annuels de réduction des émissions qui s'appliquent aux autres secteurs. La longueur des délais nécessaires pour que les mesures d'atténuation exercent leur effet fait que le secteur UTCATF diffère de la plupart des autres secteurs. La Commission propose donc d'établir un cadre distinct tenant compte des conditions particulières du secteur UTCATF.

Deuxièmement, dès lors qu'un cadre comptable rigoureux et harmonisé aura été mis en place dans l'UE, il sera possible d'envisager d'inscrire formellement le secteur dans l'engagement pris par l'UE en matière de lutte contre le changement climatique.

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille suspendre les mesures d'atténuation dans le secteur UTCATF. Compte tenu des tendances enregistrées dans ce secteur et afin d'amorcer les efforts d'atténuation nécessaires, la proposition de la Commission impose aux États membres de préparer des plans d'action pour le secteur. Ces plans constitueront une perspective stratégique pour le secteur UTCATF ainsi qu'une étape intermédiaire sur la voie de la prise en compte du secteur dans son ensemble et de son intégration dans la politique de lutte contre le changement climatique de l'UE.

En conclusion, il y a tout lieu d'intégrer progressivement le secteur UTCATF dans la politique de lutte contre le changement climatique de l'UE. La proposition législative de la Commission en faveur d'une approche par étapes vise:

- à arrêter des règles rigoureuses pour la comptabilisation des émissions et absorptions dans le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie, et, au moyen d'un acte séparé, à améliorer la surveillance et la déclaration;
- à rendre plus visibles les mesures d'atténuation prises dans les secteurs de l'agriculture, de la foresterie et de la production et de l'utilisation des produits ligneux récoltés, ainsi qu'à servir de point de départ pour la définition de mesures d'incitation visant à intensifier ces efforts d'atténuation;
- à renforcer l'intégrité environnementale des engagements pris en assurant la prise en compte effective des émissions et absorptions;
- à encourager des synergies avec les mesures actuelles en matière d'énergies renouvelables et la filière bois en promouvant au sein de l'UE une production durable sans effet délétère sur l'environnement;

---

<sup>27</sup> Proposition de la Commission en vue de l'adoption d'un règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un mécanisme pour la surveillance et la déclaration des émissions de gaz à effet de serre et pour la déclaration, au niveau national et au niveau de l'Union, d'autres informations ayant trait au changement climatique [(COM2011 789 final - 2011/0372 (COD))].

- à générer des avantages associés notables pour la biodiversité, la protection des sols et l'adaptation au changement climatique (par exemple, Natura 2000) par l'amélioration et la préservation des stocks de carbone;
- à renforcer l'efficacité économique dans la poursuite d'objectifs plus ambitieux en permettant à tous les secteurs d'apporter leur contribution.