

Objectifs climatiques européens : le stockage carbone agricole et forestier mis à contribution

Paris,
Mai 2017

Auteurs : Julia **Grimault** | Clothilde **Tronquet** | Valentin **Bellassen** (INRA)

RÉSUMÉ

Jusqu'à présent, le secteur des terres et de la forêt n'étaient pas pris en compte dans l'atteinte des engagements européens en matière d'atténuation du changement climatique. Fin juillet 2016, la Commission a publié une proposition visant à combler cette faille en suggérant une intégration hybride de l'Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et la Forêt (UTCATF) dans le règlement du «partage de l'effort» (Effort Sharing Regulation - ESR)¹ : un objectif propre est assigné au secteur des terres, tout en offrant une flexibilité limitée avec l'ESR et spécifique à chaque situation nationale selon ses émissions agricoles. Les débats sur la proposition se cristallisent sur deux enjeux majeurs : la pertinence et le volume de la flexibilité permise entre l'UTCATF et l'ESR d'une part, et l'impact des règles comptables, notamment pour les forêts gérées, sur l'objectif de bilan neutre ou positif du secteur d'autre part. Le renforcement du puits de carbone par la gestion des forêts est exclu de la flexibilité vers l'ESR dans la version actuelle de la proposition, mais cette flexibilité reste demandée par certains Etats membres. Enfin, la génération de crédits comptables liés aux forêts gérées reste hypothétique selon les pays puisque qu'elle dépend de la manière dont seront construits les niveaux de référence projetés.

Introduction

La Commission européenne a publié le 20 juillet 2016 deux propositions législatives relatives à la contribution des secteurs hors SEQUE², à l'objectif de réduction d'émissions de GES de -40 % en 2030 par rapport à 1990 : une proposition 2016/0231 de révision du règlement sur le partage de l'effort, qui concerne les secteurs non couverts par le marché carbone européen comme l'agriculture, le transport, le logement, et une proposition 2016/0230 spécifique au secteur des terres³. Concrètement, la proposition 2016/0230 sur le secteur des terres et de la forêt (UTCATF ou LULUCF en anglais) détaille l'objectif spécifique donné à l'UTCATF et les modalités de flexibilité permises entre UTCATF et ESR, tandis que la proposition 2016/0231 sur l'ESR fixe le montant de cette flexibilité. Jusqu'ici, le secteur UTCATF était en effet comptabilisé dans le cadre du Protocole de Kyoto mais il ne contribuait pas aux objectifs climatiques européens. La proposition sur l'UTCATF participe à la mise en œuvre de l'Accord de Paris en incitant notamment au renforcement des puits de carbone, en particulier des forêts, et prend le relais des règles de rapportage du Protocole de Kyoto, dont la période d'engagement s'achève en 2020.

² Hors Système d'Echange de Quotas d'Emissions

³ Le cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030 (2014) précise : « Il convient d'inclure l'agriculture, l'utilisation des terres, le changement d'affectation des sols et la foresterie dans l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre fixé pour 2030 » <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0015&from=EN>

¹ La politique climatique européenne se divise en 3 piliers : ¹) l'EU ETS (marché européen d'échange de quotas) qui encadre les grandes installations des secteurs de l'industrie et de l'énergie ²) l'ESR, qui encadre les émissions des secteurs diffus (transport, bâtiment, déchets, agriculture...) ³) le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la forêt (UTCATF).

1. Une intégration hybride du secteur UTCATF

A. Un objectif et des règles comptables spécifiques dans un pilier distinct de l'ESR

1. Le no-debit rule, un objectif de bilan neutre ou positif

La proposition 2016/0230 reprend le seul résultat univoque de la consultation publique de 2015, à savoir le choix d'un pilier UTCATF séparé⁴, permettant a priori une meilleure prise en compte des caractéristiques du secteur : non-permanence, horizons de temps longs, incertitudes, etc. Le secteur ne participe donc pas directement à l'objectif global de -30 % de réduction d'émissions pour les secteurs hors-ETS. L'objectif d'atténuation fixé au secteur UTCATF pour la période 2021-2030 est la règle du « bilan neutre ou positif » (« *no debit rule* ») : les émissions issues de l'utilisation des terres doivent être compensées par des absorptions au moins équivalentes dans le même secteur.

Cette règle dite du bilan neutre ou positif s'applique à la fois à l'échelle communautaire et à l'échelle nationale, et s'accompagne de différentes formes de flexibilité :

- **Flexibilité intra-secteur** : les émissions d'une catégorie d'utilisation des terres (ex. : sols agricoles) peuvent être compensées par les absorptions d'une autre catégorie d'utilisation des terres (ex. : forêts). Comme dans le Protocole de Kyoto, la compensation provenant d'un surplus d'absorption de la catégorie « forêts gérées » est toutefois limitée à 3,5 % des émissions du pays⁵.
- **Transfert inter-Etats** : si un Etat membre est en *crédit comptable* sur le secteur UTCATF, c'est-à-dire que les absorptions totales dépassent les émissions totales du secteur d'un point de vue comptable, il peut transférer son crédit à un autre Etat membre qui serait en *débit comptable*. Le transfert permettrait à ce dernier d'atteindre l'objectif du bilan neutre ou positif.
- **Report dans le temps** : si un Etat membre est en *crédit comptable* sur le secteur UTCATF sur la période 2021-2025, il peut mettre en réserve cette quantité excédentaire pour la seconde période de conformité : 2026-2030. S'il est en *débit comptable* sur 2026-2030, il pourra alors mobiliser cette réserve pour atteindre l'objectif du bilan neutre ou positif.

4 Trois options ont été soumises à consultation quant aux modalités d'intégration du secteur des terres dans les objectifs européens : 1) traiter UTCATF dans un pilier à part (et maintenir l'agriculture dans l'ESD) ; 2) créer un nouveau pilier consacré à AFOLU (agriculture + UTCATF) et 3) intégrer UTCATF à l'ESD.

5 Les crédits issus des forêts gérées ne peuvent excéder 3,5 % des émissions des Etats membres de leur année ou période de référence spécifiée dans l'Annexe 3, multipliées par 5 (Article 8.2).

2. Uniformisation des règles de comptabilité : entre Kyoto et Convention

Les règles comptables proposées reprennent les principes de la Décision Européenne 529/2013/EU qui transposait en droit européen les règles applicables à la seconde période du Protocole de Kyoto. Quelques modifications mineures sont apportées visant principalement à actualiser les périodes de référence (**Tableau 1**). Par ailleurs, le double rapportage pour le secteur UTCATF (notification basée sur les terres pour la Convention Cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC) et notification par activités pour le Protocole de Kyoto) est supprimé⁶. Seul le rapportage par catégories de terres (*land-based* en anglais) de la CCNUCC sera désormais utilisé. Les émissions liées aux perturbations naturelles pourront être exclues de la comptabilité, comme cela était déjà prévu dans le Protocole de Kyoto. Enfin, la comptabilisation des émissions des zones humides est optionnelle.

B. Une flexibilité encadrée, fonction du secteur agricole

1. Une flexibilité entre ESR et UTCATF pour atténuer l'effort du secteur agricole

La Commission propose une flexibilité encadrée et réciproque entre le secteur UTCATF et les secteurs de l'ESR : si le secteur UTCATF est en crédit comptable, une part de ces potentiels crédits pourra être utilisée pour la conformité de l'ESR ; et si le secteur UTCATF est en débit comptable, des quotas ESR pourront être utilisés pour la conformité UTCATF. La proposition ne permet un crédit comptable que s'il est issu d'un bilan net positif des terres boisées et déboisées et du bilan net positif des terres agricoles (prairies et cultures) (Article 7, proposition ESR). L'utilisation de crédits comptables liés aux forêts gérées et aux produits ligneux est pour l'instant exclue de la flexibilité avec l'ESR, ceux-ci peuvent cependant être utilisés afin d'atteindre l'objectif de bilan neutre ou positif (voir I.A.1) du secteur lui-même. Le degré de flexibilité autorisé est spécifique à chaque Etat membre : il dépend du poids de son secteur agricole dans les émissions de l'ESR.

Le besoin de flexibilité est en effet justifié par le potentiel d'atténuation considéré comme limité du secteur agricole. Les conclusions du Conseil Européen EUCO 169/14 ont mis en avant une plus faible efficacité économique des réductions d'émissions hors CO₂ dans le secteur agricole que dans d'autres secteurs comme le bâtiment, le transport ou les déchets, et la nécessité d'assurer une intensification durable de l'agriculture dans un objectif de sécurité alimentaire. A l'inverse, le secteur UTCATF pourrait présenter d'après la Commission un potentiel

6 Jusqu'en 2020, les pays doivent effectuer un double rapportage pour le secteur UTCATF : un rapportage par type de terres dans le cadre des inventaires nationaux CCNUCC (ex : forêts converties en cultures, forêts restant forêts...) et un rapportage par activités dans le cadre du Protocole de Kyoto (ex : boisement, déboisement, gestion forestière...). Le périmètre couvert et le format de rapportage diffèrent légèrement.

TABEAU 1. MODIFICATIONS PROPOSÉES EN MATIÈRE DE COMPTABILITÉ

Catégories comptables UTCATF	KP2 / Décision 529/2013/EU	PROPOSITION 2016/0230 (COD) DE LA COMMISSION 20/07/16	DESCRIPTION
Terres boisées, reboisées et déboisées	Référence 0 / toute terre reboisée ou déboisée après 1990 reste comptabilisée dans cette catégorie de manière permanente.	Référence 0 / Toute terre reboisée reste comptabilisée dans cette catégorie pour une période de 20 ou 30 ans à partir de la date de changement d'usage.	L'approche « brut/net » est conservée : la totalité des émissions et des absorptions de la période est comptabilisée (référence zéro).
Terres cultivées, prairies gérées (+ options zones humides)	Référence : année 1990	Référence : moyenne 2005 – 2007	L'approche « net/net » est conservée : la moyenne des émissions 2021-2025 (puis 2026-2030) doit être inférieure ou égale à la moyenne 2005-2007. C'est l'approche utilisée pour tous les autres secteurs.
Terres forestières gérées et produits ligneux récoltés	Référence : Projetée (BAU)	Référence : Projetée (BAU)	Le niveau de référence projeté est conservé : sur cette catégorie de terres, pour s'assurer un crédit comptable, les absorptions doivent être supérieures à un niveau de référence projetée, selon un scénario au fil de l'eau (business as usual).

d'atténuation économique plus important, qui pourrait ainsi compenser les difficultés du secteur agricole. La flexibilité avec le secteur UTCATF est donc un moyen d'alléger la contrainte sur le secteur agricole.

L'étude EcAMPA⁷ – reprise dans l'étude d'impact de la proposition – estime en effet qu'une réduction d'émissions de 20 % pour le secteur agricole européen ne peut être atteinte sans baisse de production. En l'absence de subventions, ces baisses de production sont évaluées entre -1 % et -9 % selon les secteurs et les scénarios. Le risque de fuites de carbone en dehors de l'Europe via le report de la production dans d'autres pays est estimé entre 14 % et 29 % des réductions d'émissions agricoles obtenues en Europe suivant les scénarios et les subventions accordées.

2. Calcul de la limite de flexibilité entre ESR et UTCATF : diviser par trois l'effort du secteur agricole

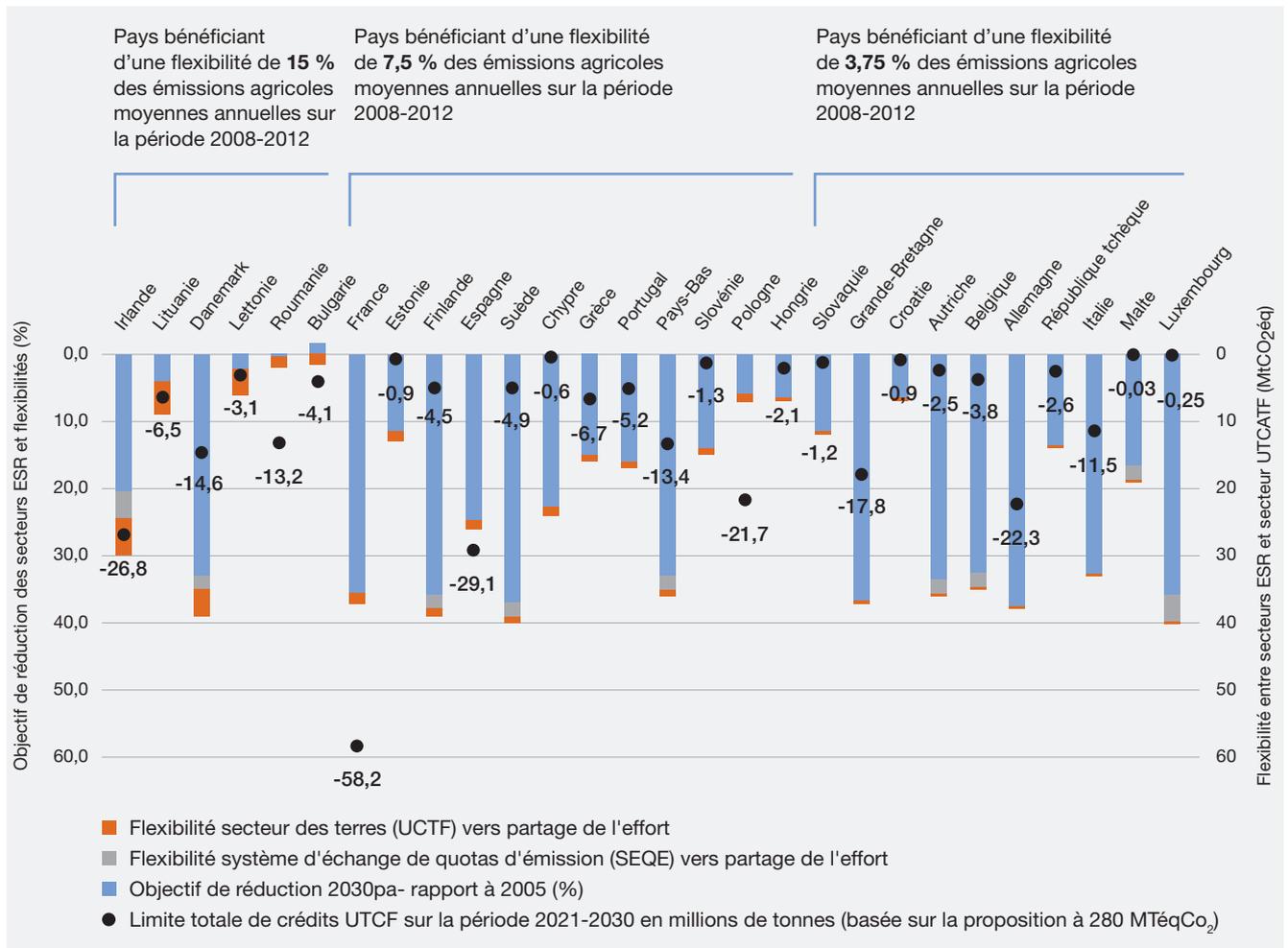
L'étude d'impact de la Commission recommande que la flexibilité entre l'ESR et l'UTCATF soit limitée en fonction de l'effort requis dans le secteur agricole. Elle se base sur un objectif de réduction des émissions agricoles de 20 % – soit 425 Mt CO₂eq – en sur 2021-2030 par rapport à 2005. Une « flexibilité moyenne » représentant les deux tiers de cet objectif est retenue dans la proposition, soit une flexibilité du secteur UTCATF vers les secteurs ESR de 280 Mt CO₂eq au total à l'échelle de l'Union Européenne.

Cette flexibilité totale est ensuite répartie par pays. Les Etats membres sont divisés en 3 groupes, selon le poids relatif du secteur agricole dans les émissions des secteurs ESR sur la période 2008-2012 ; les Etats les plus agricoles peuvent utiliser des crédits LULUCF jusqu'à couvrir 15 % de leurs émissions agricoles moyennes annuelles hors CO₂ sur la période 2008-2012 (**Figure 1**).

Les principaux pays bénéficiaires de la flexibilité UTCATF en pourcentage de leurs émissions de 2005 seraient l'Irlande (5.6 %), la Lituanie (5 %), le Danemark (4 %) et la Lettonie (3.8 %). Il s'agit des quatre pays européens pour lesquels le secteur agricole représente la part la plus importante des émissions des secteurs ESR. En valeur absolue, la France aurait la flexibilité la plus importante (58 MtCO₂), suivie de l'Espagne (29 MtCO₂), l'Irlande (25 MtCO₂), l'Allemagne (22 MtCO₂) et la Pologne (22 MtCO₂).

⁷ An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture, JRC Policy and Science Report (Pérez Domínguez et al., 2016)

FIGURE 1. FLEXIBILITÉS ANNUELLES MAXIMUM AVEC LE SEQE ET L'UCTATF POSSIBLES PAR PAYS EUROPÉEN (EN % DES ÉMISSIONS 2005)



Source : I4CE à partir de données et du graphique de la Commission européenne.

2. La flexibilité au cœur des débats

A. La flexibilité UTCATF à l'épreuve de l'intégrité environnementale

1. Emissions évitées et émissions séquestrées : un bénéfice équivalent ?

Le principe de la flexibilité de LULUCF vers l'ESR fait débat pour certaines parties prenantes. La coalition d'ONGs européenne *CAN Europe*, rejointe par *Fern*, *Transport et Environnement* et *Birdlife*, ont ainsi signé fin 2016 un [exposé de position](#) qui réitère la non-équivalence entre émissions évitées et carbone séquestré dans le secteur des terres. Cet exposé conclut à l'incapacité de principe du secteur des terres à « compenser » les émissions fossiles des secteurs ESR. L'argument principal est le risque de non-permanence⁸ inhérent à la séquestration dans la biomasse et les sols.

2. La flexibilité UTCATF/ESR : volume et composantes

L'étude d'impact estime que presque tous les Etats membres seraient en mesure de générer des crédits liés au secteur UTCATF, mais que pour utiliser l'intégralité de la flexibilité proposée, ils devraient mettre en œuvre des programmes de boisements nouveaux significatifs, ainsi que des actions d'améliorations de la séquestration du carbone dans les sols agricoles.

Une plus grande flexibilité poserait selon la Commission, et selon certains pays comme le Luxembourg et la Suède, des enjeux d'intégrité environnementale. Elle risquerait en effet de diminuer trop fortement la contrainte des secteurs ESR et de décourager leurs efforts d'atténuation, ce qui serait contraire à l'ambition globale de l'Union Européenne et aux objectifs de décarbonation des économies. Dans le cadre de l'Accord de Paris, l'Union Européenne a en effet proposé une réduction absolue des émissions d'au moins 40 % « *par rapport aux émissions de l'année de référence [1990], applicable à l'ensemble de l'économie* ».

Le volume de flexibilité permis entre l'UTCATF et l'ESR fait l'objet de débat, y compris au sein de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (ENVI), chargée des rapports sur les deux propositions ESR et LULUCF. D'une part, le député Norbert Lins, rapporteur de la [Commission ENVI pour la proposition LULUCF](#) approuve le volume de flexibilité proposé à 280 MtCO₂, mais souhaite y voir inclus les crédits issus des forêts gérées, dès que les niveaux de référence nationaux seront établis. D'autre part, les rapporteurs de la [Commission ENVI sur l'ESR](#), le député Gerben-Jan Gerbrandy et de la [Commission industrie, recherche et énergie \(ITRE\) sur l'ESR](#), le député Benedek

Jávör, suggèrent quant à eux de limiter la flexibilité à 190 MtCO₂ sur la période, soit l'option basse de l'étude d'impact. Cela ne représente plus que la moitié de l'objectif de 20 % de réduction des émissions agricoles. En outre, la Commission ITRE pour l'ESR propose également d'exclure les boisements et déboisements de la flexibilité, à l'instar des forêts gérées, et d'y ajouter les zones humides gérées. La Commission ENVI pour l'ESR justifie son choix de rabaisser la limite de flexibilité par la nécessité de préserver une incitation à améliorer l'efficacité énergétique dans l'ESR. Selon l'étude d'impact, sous cette option basse, l'essentiel de la flexibilité serait obtenu au moyen d'actions d'atténuation à moins de 20€/TCO₂ (187 sur 190 MtCO₂), sans effort significatif de boisement ou de gestion des terres.

Cette diminution de la flexibilité suggérée par le rapporteur est loin de faire l'unanimité : de nombreux amendements ont été déposés proposant une augmentation de la flexibilité dans des mesures variables : 300 MtCO₂, 336 MtCO₂, 360 MtCO₂, 425 MtCO₂. De nombreux pays, à l'image de l'Espagne, du Danemark, de la Belgique ou encore de certains pays de l'Est européen demandent également une plus grande flexibilité.

L'exclusion des forêts gérées et des produits bois fait également débat. La Commission AGRI pour l'ESR suggère ainsi non seulement l'augmentation de la flexibilité globale à 425 MtCO₂ – soit une flexibilité compensant intégralement l'objectif de réduction du secteur agricole hors CO₂ – mais aussi l'inclusion des forêts gérées dans la flexibilité. Les syndicats forestiers sont quant à eux mobilisés de sorte que les règles comptables sur les forêts gérées n'entraînent pas de débit et puissent même générer des crédits⁹. A cette fin, les politiques de prélèvements de bois énergie devraient par exemple être intégrées dans le niveau de référence projeté. En ce sens, la Confederation of European Forest Owners (CEPF) appuie la proposition du rapporteur Lins pour la Commission ENVI de porter à 7 % des émissions des Etats membres, la possibilité de génération de crédits issus des forêts gérées, contre 3,5 % dans la proposition originale, estimant que la robustesse des niveaux de référence est un gage d'intégrité environnementale¹⁰. L'intérêt d'un tel changement de plafond dépend de la capacité des forêts à générer des crédits.

⁸ Le respect des objectifs d'atténuation est donc lié à l'assurance que le carbone séquestré demeurera séquestré au moins aussi longtemps que les émissions CO₂- ou N₂O ou CH₄, dans le cas de l'ESR- qu'il « compense ».

⁹ Voir la position du syndicat agricole et forestier finlandais : https://www.mtk.fi/MTK_english/mtk_english/en_GB/climatepolicy/

¹⁰ Voir la position du CEPF sur le rapport de la Commission ENVI : http://www.cepf-eu.org/artikkel.cfm?ID_art=977

B. Les forêts gérées généreront-elles vraiment des crédits ?

1. Scénario de référence et actions additionnelles

a) Une méthode comptable débattue

Le choix comptable du niveau de référence projeté permet selon la Commission, d'exclure les effets d'héritage, qui dépendent de la gestion forestière passée, les caractéristiques naturelles du secteur et propres au pays ou encore l'impact des changements climatiques sur leur vitesse de croissance. Le niveau de référence projeté vise ainsi à garantir que la simple présence de stock de carbone n'est pas comptabilisée et que seules les absorptions additionnelles par rapport à cette référence sont comptabilisées en « *crédit comptable* », résultant donc a priori d'efforts spécifiques des pays. Ainsi, théoriquement, si le niveau de référence projeté est correctement construit, la quantité de crédits UTCATF liés aux forêts gérées est estimée comme négligeable, en l'absence d'actions effectives et additionnelles, c'est-à-dire d'un effort réel d'atténuation dans le secteur UTCATF.

Mais si les forêts gérées sont a priori exclues de la flexibilité UTCATF vers l'ESR, c'est qu'elles sont particulièrement visées par la crainte de non-additionalité. La construction d'un niveau de référence solide est largement remise en cause :

- de nombreux pays évoquent les difficultés rencontrées pour modéliser l'évolution du puits forestier et l'importance des incertitudes en la matière ;
- le niveau de référence doit intégrer l'impact des politiques mises en place et la gestion forestière prévue (dont le niveau de prélèvement), or l'impact de ces politiques peut être difficile à évaluer ;
- les données et le fonctionnement des modèles utilisés pour établir les niveaux de référence sont parfois peu transparents, et les pays qui les soumettent bénéficient en la matière d'une forte asymétrie d'information par rapport aux auditeurs qui les évaluent.

Selon la période de base choisie pour construire le niveau de référence, des politiques de prélèvements plus ou moins intenses peuvent être considérées comme *business as usual*. Par exemple, l'augmentation des prélèvements imputables à des politiques énergétiques peut impliquer un débit comptable pour le poste « forêts gérées » si le niveau de prélèvement effectif est supérieur à celui pris en compte dans le niveau de référence. La proposition initiale de la Commission propose un niveau de référence basé sur la gestion forestière mise en œuvre de 1990 à 2009, mais le rapport de la Commission ENVI pour LULUCF suggère de rapprocher cette période pour 2000-2012, supposant donc notamment l'inclusion de politiques énergétiques impliquant un niveau de prélèvement plus intensif¹¹. Dans la mesure où seuls des prélèvements supérieurs à ceux prévus par les politiques déjà actées entraînent un débit comptable, l'option 2000-2012 permettrait de ne pas

décourager des prélèvements accrus liés à la valorisation du bois-énergie et des produits bois.

L'analyse de sensibilité de la Commission dans l'étude d'impact souligne la forte variabilité du bilan comptable des forêts gérées en fonction du niveau de référence choisi et des estimations de prélèvements. Ainsi, le choix d'un niveau de référence plus ou moins élevé peut faire varier le bilan de la catégorie de 400 MtCO₂eq au niveau de l'UE et une variation de plus ou moins 10 % des prélèvements par rapport à ceux prévus dans les niveaux de référence peut faire varier le bilan comptable de plus ou moins 400 à 600 MtCO₂eq.

b) Un plan comptable national forestier validé par acte délégué, condition préalable à l'inclusion des forêts gérées dans la flexibilité

La détermination du niveau de référence projeté sera ainsi un élément clé pour évaluer le bilan comptable du secteur UTCATF et sa capacité à contribuer aux objectifs de réductions d'émissions des secteurs ESR, dans la limite déterminée par l'article 7.2 de la proposition ESR. La première étape de ce processus consiste en l'établissement et l'évaluation de niveaux de référence, au regard notamment de leur cohérence avec les taux de prélèvements prévus.

Pour remplir ces conditions, la proposition indique que le niveau de référence doit être basé sur la « *poursuite des pratiques et de l'intensité actuelle de gestion forestière, telles qu'elles ont été documentées entre 1990 et 2009.* » Ce niveau de référence est inclus dans un « *plan comptable forestier national* », qui comprend tous les éléments permettant de justifier la détermination du niveau de référence : méthodes et informations quantitatives utilisés pour l'établissement du niveau de référence, informations sur les évolutions attendues des taux de récolte, processus de consultation des parties-prenantes etc. Le plan comptable forestier national et le niveau de référence projeté devront être publics et soumis à consultation publique.

En outre, afin de remplacer le mécanisme de gouvernance et de revue du niveau de référence projeté, piloté par la CCNUCC dans le cadre du Protocole de Kyoto, une approche commune à l'ensemble de l'Europe est proposée : la création d'un organe indépendant de revue, composé de la Commission européenne et d'experts des différents Etats membres. Des actes délégués seront pris par la Commission afin de valider les plans nationaux, après les avoir revus et éventuellement corrigés. Ce mode de gouvernance est débattu : certains Etats membres et organisations remettent en cause le pouvoir de la Commission en la matière et préféreraient a minima un processus de codécision. En ce sens, la Commission ENVI sur LULUCF propose que le recalcul des niveaux de référence ne puisse être demandé qu'en cas de non-respect des critères listés à l'annexe IV.

¹¹ Voir Directive Energies Renouvelables : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Aen0009>

c) Le cas des bioénergies

La Commission européenne indique que les émissions résultant de l'utilisation de la biomasse doivent être prises en compte dans la comptabilité UTCATF. En effet, la combustion du bois-énergie est aujourd'hui réputée neutre dans le secteur énergétique parce que les émissions liées aux prélèvements sont déjà comptabilisées dans le secteur UTCATF.

Cette question renvoie à la construction du niveau de référence projeté et aux niveaux de prélèvements qui y sont inclus. Certaines parties prenantes, notamment des organisations environnementales, remettent en cause la neutralité carbone du bois-énergie dans le cadre d'une comptabilité net-net avec référence projetée¹². En effet, elles estiment que si une hausse des prélèvements est incluse dans la référence, alors elle n'engendrera pas de débit comptable et ne pourra donc pas justifier la neutralité carbone dans le secteur de l'énergie. En ce sens, la Commission ITRE pour LULUCF suggère que le plan comptable forestier s'assure que le ratio de biomasse énergie sur la biomasse solide totale soit maintenu, autrement dit que l'utilisation énergétique de la biomasse n'augmente pas par rapport aux autres usages.

¹² Voir position CAN : http://www.fern.org/sites/fern.org/files/CAN%20Europe-LULUCF-Position_final.pdf et Fern : <http://www.fern.org/sites/fern.org/files/briefingnote%20lulucf%20final.pdf>

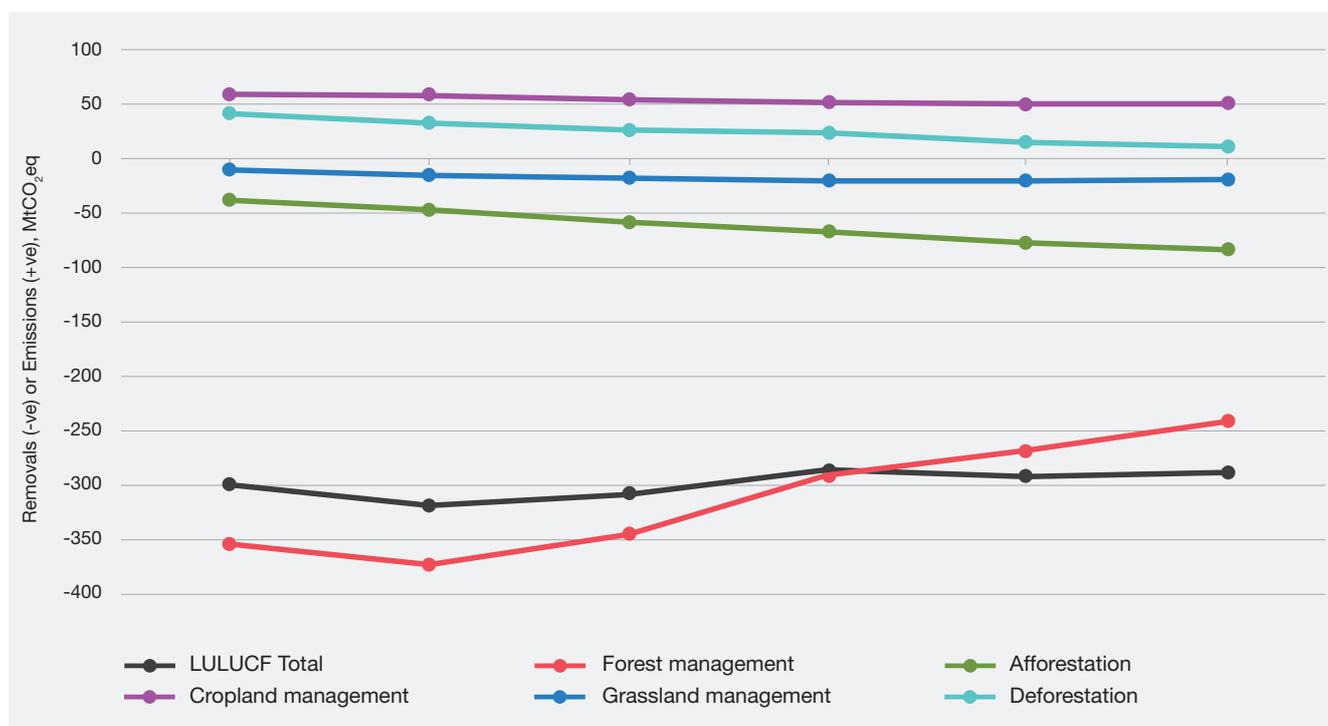
La Commission ITRE pour l'ESR propose pour sa part dans son projet d'opinion que seules les bioénergies issues de déchets et résidus soient considérées comme neutres en carbone vis-à-vis de l'ESR. A l'inverse, le rapporteur AGRI sur l'UTCATF insiste pour que les règles comptables ne portent pas préjudice aux politiques d'utilisation de bioénergies.

2. Des crédits pas automatiques

Le potentiel de flexibilité du secteur UTCATF vers les secteurs ESR serait limité à 280 MtCO₂eq, mais il dépendra avant tout du bilan comptable UTCATF et donc de la capacité du secteur à générer des crédits.

D'après l'étude d'impact de la Commission, la plupart des catégories d'utilisation des terres tendent à réduire leurs émissions ou augmenter la séquestration (**Figure 2**). Le bilan des forêts gérées décroît de 30 % sur la période. Cette baisse du puits s'explique notamment par l'arrivée à maturité d'une partie des forêts européennes et par l'augmentation des prélèvements pour le bois-énergie en vue de l'atteinte des objectifs en termes d'énergies renouvelables. La baisse du puits ne signifie pas pour autant un débit comptable : le bilan comptable dépendra du niveau de référence projeté construit par chaque pays.

FIGURE 2. PROJECTIONS DES ÉMISSIONS ET ABSORPTIONS DES PRINCIPALES ACTIVITÉS DU SECTEUR UTCATF À L'HORIZON 2030 POUR L'UE 28 (MTCO₂EQ)



Source : EUCLIMIT Reference 2016 model projections. Projections selon un scénario tendanciel incluant l'impact des politiques existantes avant 2014.¹²

¹² Impact assessment - Commission européenne, 2016

La Commission estime le potentiel de crédits générés par les boisements et l'agriculture à près de 900 MtCO₂eq sur la période 2021-2030 (correspondant au solde net des boisements/déboisements et des terres agricoles, indépendamment des forêts gérées), soit plus de 3 fois la flexibilité permise par la proposition. En revanche, du fait des inconnues et des incertitudes sur les niveaux de références projetés, l'impact d'une éventuelle intégration des forêts gérées dans le mécanisme de flexibilité est difficile à estimer. S'il est possible que cette catégorie améliore le bilan comptable du secteur, du fait d'actions additionnelles et effectives pour renforcer le puits de

carbone ou du fait de l'asymétrie d'information entre les Etats membres et les experts en charge de la validation des niveaux de référence, (voir section II.B.1), il n'est pas certain que la catégorie « forêts gérées » génère des crédits pour l'ensemble des pays.

Le bilan comptable de cette catégorie cristallise ainsi les craintes contradictoires de l'ensemble des parties prenantes : une flexibilité trop importante et des « crédits faciles » qui abaissent l'ambition climatique pour certains, et un risque de débit comptable important et une barrière à l'atteinte des objectifs énergétiques pour d'autres.

3. Références

- Commission européenne. (2016). 2016/0230 *Proposition de règlement du parlement européen et du conseil 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 dans le cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 et modifiant le règlement (UE) n°525/2013 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 d'autres informations ayant trait au changement climatique*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0479:FIN>
- Commission européenne. (2016). *Etude d'impact accompagnant la proposition de règlement du parlement européen et du conseil 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 dans le cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 et modifiant le règlement (UE) n°525/2013 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 d'autres informations ayant trait au changement climatique*. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:0249:FIN>
- Commission européenne. (2016). 2016/0231. *Proposition de règlement du parlement européen et du conseil relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les Etats membres de 2021 à 2030 en faveur d'une Union de l'énergie résiliente et afin de respecter les engagements pris en vertu de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) n°525/2013 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 d'autres informations ayant trait au changement climatique*. http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:923ae85f-5018-11e6-89bd-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF
- Commission européenne. (2015). *Consultation relative aux émissions de gaz à effet de serre dans l'agriculture et l'UTCATF dans le cadre du paquet énergie climat 2030*. https://ec.europa.eu/clima/consultations/articles/0026_en
- Commission européenne. JRC. (2015). *EcAMPA. An economic assessment of GHG mitigation policy options for EU agriculture*. <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-assessment-ghg-mitigation-policy-options-eu-agriculture>
- Conseil européen. (2014). *Conclusions du 23 et 24 octobre 2014*. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ec/145423.pdf
- Commission ENVI. Gerbrandy, G-J. (2016). *Rapport sur la proposition ESR 2016/0231*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&reference=PE-592.423&format=PDF&language=EN&secondRef=02>
- Commission ENVI. Lins, N. (2017). *Rapport sur la proposition LULUCF 2016/0230*. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-599.777+01+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>
- CAN Europe (2016). *Position des ONGs sur la proposition LULUCF*. http://www.fern.org/sites/fern.org/files/CAN%20Europe-LULUCF-Position_final.pdf
- CITEPA, Fiche de Synthèse - *Politique climat-énergie 2030 : paquet proposé le 20 juillet 2016 par la Commission - proposition de règlement pour les secteurs hors SEQUE (ESR) et proposition de règlement pour l'UTCATF*
- I4CE, Observatoire CarEE. *Objectif de GES de l'UE pour 2030 : la révision de la décision du « Partage de l'Effort » entre les Etats membres*. 2016, Paris. <http://www.i4ce.org/espaceprive/wp-content/uploads/2016/12/R%C3%A9union-13-TR1-AFOLU-et-objectifs-datt%C3%A9valuation-2030-Julia-Grimault-I4CE.pdf>