



Bruxelles, le 25 janvier 2022
(OR. fr)

5588/22

AGRI 26
AGRISTR 2
ENV 67
CLIMA 30
FORETS 3
RECH 36

NOTE

Origine:	Présidence
Destinataire:	Comité spéciale Agriculture
N° doc. Cion:	15045/21
Objet:	Cycles du carbone durables : l'agriculture bas-carbone comme nouveau modèle économique <i>- Document de réflexion de la présidence</i>

Les délégations trouveront en annexe un document de réflexion de la présidence sur le sujet mentionné ci-dessus, contenant des questions pour orienter le débat au CSA du 31 janvier 2022.

Communication de la Commission relative aux cycles du carbone durables:

L'agriculture bas-carbone comme nouveau modèle économique

Pour atteindre la neutralité climatique, l'Union européenne s'est fixée des objectifs ambitieux de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre (GES), qui ne pourront être atteints que par une baisse de la dépendance de notre économie au carbone, par un développement du recyclage pour éviter le recours au carbone fossile, et par une augmentation des absorptions de carbone au moyen de solutions fondées sur la nature et de solutions technologiques.

L'agriculture et la forêt peuvent apporter une contribution particulière à la lutte contre le changement climatique, s'agissant des activités terrestres, grâce à la capacité de stockage du carbone dans la biomasse et les sols agricoles et forestiers. La communication de la Commission comporte ainsi un volet visant à promouvoir l'agriculture bas-carbone, en développant un modèle économique qui permette de rémunérer les pratiques agricoles et sylvicoles favorables à la séquestration et au stockage de carbone. Si les financements publics, notamment ceux de la PAC, de LIFE, d'Horizon Europe, permettent d'accompagner le changement de pratiques, l'enjeu est de développer des revenus complémentaires au travers de la vente de crédits carbone sur le marché volontaire. Pour assurer le fonctionnement de ce modèle économique, la Commission envisage notamment le développement d'une certification encadrée par des règles transparentes et harmonisées de comptabilisation des volumes de carbone absorbé. Cela fera l'objet d'une proposition législative qui devra être présentée d'ici la fin de 2022.

La Commission envisage l'agriculture bas carbone comme un outil dédié à l'accroissement de la capacité de stockage du carbone dans la biomasse et les sols agricoles et forestiers, en parallèle d'autres politiques européennes qui contribueraient quant à elles à la réduction des émissions de GES dans ces secteurs. La communication précise que les pratiques faisant l'objet d'un soutien financier devront être favorables à la lutte contre le changement climatique mais aussi contribuer à d'autres enjeux environnementaux, notamment la préservation de la biodiversité. Certaines de ces pratiques peuvent s'inscrire dans les plans stratégiques relevant de la PAC, et plusieurs États membres en ont déjà fait mention. Ces plans sont en cours d'examen en vue d'une approbation par la Commission.

Par ailleurs, la communication comprend un second volet relatif aux solutions industrielles d'élimination ou de stockage de carbone, qui ne fait pas l'objet du présent papier.

Sur cette base, la Présidence souhaite procéder à un échange de vues sur les sujets suivants dans le but d'apporter une contribution du Conseil au débat sur l'agriculture bas carbone.

1) Sur l'objectif de la création d'un modèle économique permettant de rémunérer l'agriculture bas carbone

Le développement d'un modèle économique permettant la rémunération des efforts engagés par les agriculteurs en faveur de la lutte contre le changement climatique constitue un enjeu majeur. Comme l'indique la Commission dans sa communication, cette rémunération repose en premier lieu sur l'utilisation des fonds publics comme ceux de la PAC. Mais elle peut être complétée par des revenus complémentaires au travers de la vente de crédits carbone sur le marché volontaire.

Or, l'agriculture européenne est encore très minoritaire dans les marchés volontaires de compensation du carbone, contrairement au secteur forestier qui a pu notamment bénéficier du retour d'expérience des mécanismes de projet développés dans le cadre du Protocole de Kyoto. En effet, le déploiement de projets agricoles sur ces marchés volontaires se heurte à plusieurs freins dont certains ont été soulignés la Commission européenne:

- le coût de la mise en œuvre des leviers de réductions ou de stockage et les investissements nécessaires sont souvent élevés pour les agriculteurs. Il y a donc un réel enjeu d'attractivité de la rémunération proposée aux agriculteurs pour mettre en place des nouvelles pratiques de manière durable;
- il est nécessaire de prendre en compte la diversité des systèmes de production et des structures des exploitations. De plus, le secteur agricole se caractérise par des structures qui sont le plus souvent de petite taille;

- il existe de nombreuses initiatives visant à vendre des crédits carbone issus du secteur des terres, fondées sur des méthodes différentes, ce qui peut être une source de confusion pour les acheteurs potentiels dans différents marchés européens et limiter leur confiance dans les crédits proposés;
- le prix élevé des projets européens peut paraître rédhibitoire pour les acheteurs : il est en effet en moyenne dix fois plus élevé que dans les pays-tiers. Leur disparité reflète par ailleurs la diversité des systèmes agricoles des États membres;
- il faut éviter le risque de non-permanence du stockage et vérifier l'additionnalité des projets (c'est-à-dire le fait que le projet va au-delà de la réglementation et des pratiques usuelles);
- le risque de fuites de carbone entre les différents secteurs ou entre différents types de territoires, conduisent à la nécessité d'avoir une approche globale et de long terme;
- les structures du conseil agricole semblent encore insuffisamment adaptées pour répondre à ces nouveaux besoins, même en tenant compte des progrès qui pourront être réalisés *via* les services de conseil financés par la PAC.

2) Sur les pratiques pouvant faire l'objet de la certification

La Commission a l'intention de créer un groupe d'experts sur l'agriculture bas carbone au sein duquel les autorités et les parties prenantes des États membres pourront partager leur expérience en vue d'échanger et d'établir les meilleures pratiques en matière d'agriculture bas carbone, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la qualité des crédits d'agriculture carbone et des méthodologies de suivi, de communication des données et de vérification (MRV), afin de favoriser l'échange de connaissances entre pairs.

S'agissant des pratiques pouvant faire l'objet d'une certification ouvrant la possibilité d'une rémunération, il convient de déterminer si elles doivent être limitées aux pratiques qui permettent d'accroître le volume de carbone stocké ou ouvertes à d'autres GES.

Limiter au carbone stocké se comprend s'agissant de la sylviculture mais mérite d'être interrogée en ce qui concerne l'agriculture dès lors que:

- contrairement au secteur forestier qui est principalement concerné par les absorptions et réductions des émissions du seul dioxyde de carbone (CO₂), le secteur agricole émet principalement du méthane (CH₄) et du protoxyde d'azote (N₂O) : ce secteur qui représente 10,3 % des émissions de GES de l'Union européenne¹, émet principalement du CH₄ pour 45 % des émissions de GES du secteur, provenant de la digestion d'aliments par les bovins et les ovins et du stockage de fumiers bovins et porcins, et du N₂O pour 38 % des émissions de GES du secteur, provenant de l'épandage de fumier ou d'engrais chimiques et des déjections au champ des bovins. Le solde des émissions du secteur (hors CO₂ énergie) qui représente 17 % étant constitué par des émissions du CO₂ provenant de la culture des sols drainés et du changement d'affectation des prairies permanentes;
- les pratiques favorisant le stockage de carbone peuvent présenter des effets potentiellement synergiques ou antagonistes vis-à-vis des émissions des autres GES: c'est par exemple le cas lors de l'apport d'amendements organiques (compost, fumier, ...) qui peuvent, dans certaines conditions, conduire à une augmentation des émissions de N₂O, tout en stockant davantage de carbone². Cet exemple soulève la question essentielle de la prise en compte de l'articulation des cycles du carbone et de l'azote;
- la Commission propose, dans le paquet législatif « ajustement à l'objectif 55 », la création d'un secteur élargi AFOLU (« Agriculture, Forestry, and Other Land Use »), intégrant à la fois les émissions de l'ensemble des GES de l'agriculture (hors CO₂ énergie), de la foresterie et des autres utilisations des terres, afin de construire une vision globale des efforts d'atténuation et d'adaptation à mener sur ce secteur : il pourrait dès lors sembler cohérent d'avoir la même approche globale pour l'agriculture bas carbone et pour le cadre de certification que celle prévue pour AFOLU;

¹ Données pour 2019, sur la base des inventaires des gaz à effet de serre de l'UE-27, Agence européenne pour l'environnement (AEE).

² Guenet, B., Gabrielle, B., Chenu, C., Arrouays, D., Balesdent, J., Bernoux, M., ... & Zhou, F. (2021). Can N₂O emissions offset the benefits from soil organic carbon storage?. *Global Change Biology*, 27(2), 237-256.

- la valorisation de l'ensemble des efforts accomplis par les agriculteurs en faveur du climat et au-delà du seul stockage de carbone permettrait d'accélérer l'atteinte des résultats attendus en matière de lutte contre le changement climatique;
- la prise en compte de multiples co-bénéfices (ex: biodiversité, bien-être animal, etc.) permettrait également de valoriser davantage de crédits carbone, et donc potentiellement d'intéresser davantage d'agriculteurs et de [gestionnaires] forestiers, et de financeurs.

3) Questions soumises au débat

Compte tenu de l'objectif climatique de l'Union européenne de neutralité climatique d'ici à 2050, et du rôle particulier qu'ont à jouer l'agriculture et la forêt dans ce contexte, les délégations sont invitées à donner leur avis sur les questions suivantes:

1. Quels financements publics, notamment dans le cadre de votre plan stratégique relevant de la PAC, mobilisez-vous pour encourager les pratiques agricoles et sylvicoles favorables au stockage de carbone? Partagez-vous l'approche générale développée dans la communication de la Commission visant à développer des mécanismes incitatifs complémentaires d'origine privée, pour rémunérer des pratiques agricoles et forestières encourageant l'absorption de carbone?
2. Quels critères considérez-vous pertinents à prendre en compte pour la définition d'un cadre de certification commun et standardisé? Quelle articulation envisagez-vous entre le futur cadre de certification des absorptions de carbone et les initiatives/dispositifs existants au niveau des États membres?
3. Pour valoriser l'ensemble des efforts menés par les agriculteurs, êtes-vous favorable à un élargissement du champ des pratiques pouvant être certifiées au-delà de celles favorisant le stockage de carbone, c'est-à-dire à celles qui permettent de réduire les émissions de GES ? Si oui, faut-il selon vous, étendre ces pratiques à celles qui permettent de diminuer les émissions de l'ensemble des GES et pas seulement du CO₂?
4. Les co-bénéfices, tels que la préservation de la biodiversité, devraient-ils être intégrés dans le cadre de la certification, afin d'avoir un impact environnemental plus large, mais également offrir des sources de revenus plus importantes pour les agriculteurs et les forestiers?