



Bruxelles, le 20.7.2016
SWD(2016) 246 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

accompagnant le document:

**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 d'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

{ COM(2016) 479 final }

{ SWD(2016) 249 final }

Résumé de l'analyse d'impact

A. Nécessité d'une action

Pourquoi? Quel est le problème abordé?

Le Conseil européen a confirmé que le secteur UTCATF (notamment les émissions dues aux terres agricoles et à la foresterie) faisait partie du cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 et qu'il devrait contribuer à la réalisation de l'objectif sur lequel l'Union s'est engagée dans le contexte de l'accord de Paris, à savoir «une réduction d'au moins 40 % des émissions de l'UE». La présente analyse d'impact examine les solutions possibles pour tenir compte de ce secteur, et met en exergue trois grandes questions:

- **La nécessité d'une gouvernance du secteur UTCAFT par l'UE après la fin du régime mis en place par le protocole de Kyoto.**
- **La nécessité de comptes UTCAFT pour permettre une comptabilité appropriée des émissions résultant de l'utilisation de la biomasse.**
- **Le moindre potentiel d'atténuation économiquement rationnel de l'agriculture par rapport à celui des autres secteurs, qui contraste avec les possibilités d'atténuation inexploitées du secteur UTCAFT. Il est donc nécessaire de développer davantage les synergies entre l'atténuation pour l'utilisation des terres et l'atténuation des émissions de gaz autres que le CO₂ du secteur de l'agriculture.**

Quel objectif cette initiative devrait-elle atteindre?

— soutenir la progression vers l'objectif de réduction des émissions de GES de l'Union d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport à 1990, et vers l'objectif de réduction de 30 % des émissions de GES dans les secteurs ne relevant pas du SEQE;

— témoigner de l'attachement de l'UE à l'objectif à long terme de limitation de la hausse de température énoncé dans l'accord de Paris, étant donné que les absorptions de carbone joueront un rôle de plus en plus important d'ici à 2050; plus précisément:

- réduire davantage les émissions et renforcer les absorptions des gaz à effet de serre, à la fois dans les secteurs relevant de la décision relative à la répartition de l'effort et dans le secteur de l'utilisation des terres;
- proposer un cadre pour des actions d'atténuation économiquement rationnelles sur les terres, eu égard en particulier au faible potentiel d'atténuation des émissions de gaz autres que le CO₂ du secteur de l'agriculture.

Quelle est la valeur ajoutée de l'action à l'échelle de l'Union?

Le changement climatique ne connaît pas de frontières, et ce problème ne saurait être résolu au seul niveau régional ou local. La compétence de l'UE pour agir en matière de changement climatique découle de l'article 191 du TFUE. La réduction des émissions de gaz à effet de serre et le développement des sources d'énergie renouvelables comptent parmi les 10 grandes priorités de la Commission européenne. L'UE a adopté un objectif commun de réduction des émissions qui s'inscrit dans son cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030. La mise en œuvre du cadre d'action global et de ses composantes sectorielles nécessite une législation à l'échelle de l'Union. Les engagements en matière de lutte contre le changement climatique étant pris à titre collectif par l'Union, il convient que le secteur UTCATF soit également administré de manière coordonnée.

B. Les solutions

Quelles sont les options législatives et non législatives qui ont été envisagées? Y a-t-il une option privilégiée? Pourquoi?

Depuis 2008, le secteur UTCATF est pris en compte dans les engagements en matière de politique climatique internationale de l'UE dans le cadre du protocole de Kyoto. Un système de contrôle et de comptabilité doté d'une supervision internationale a été mis en place depuis lors et fonctionne bien. Pour l'après-Kyoto, à partir de 2021, deux nouvelles conceptions essentielles ont été évaluées:

1. Choix et amélioration des règles comptables applicables aux émissions et aux absorptions dans différentes catégories UTCATF:
 - choix d'une année ou période de référence pour les terres agricoles;

- rationalisation des systèmes de déclaration/comptabilité et passage à une comptabilité basée sur l'affectation des terres;
 - critères et gouvernance solide pour l'établissement de niveaux de référence pour les forêts.
2. Nécessité d'assouplissements plus ou moins marqués pour le secteur agricole dans le règlement sur la répartition de l'effort (RRE): quatre degrés d'assouplissement, allant de nul à marqué, ont été évalués.
- Option privilégiée: un pilier UTCATF autonome continuerait d'être utilisé, avec des règles comptables améliorées et simplifiées. Un degré limité de compensation serait autorisé entre le secteur UTCAFT et le RRE, en fonction des besoins découlant du poids du secteur agricole dans chaque État membre dans le RRE. Cette option mixte (combinant des éléments des trois architectures de mesures possibles) serait optimale pour encourager l'atténuation dans les secteurs de l'agriculture et de l'UTCATF.

Qui soutient quelle option?

En ce qui concerne l'architecture des mesures: la moitié des répondants n'ont pas exprimé de préférence claire. 1/3 des répondants, principalement des ONG de défense de l'environnement et organisations sylvicoles, se sont prononcés en faveur du maintien d'un pilier distinct pour l'UTCATF dans le cadre d'action en matière de climat, ce qui en fait l'option privilégiée (compte non tenu des opinions non exprimées). L'option consistant à regrouper l'agriculture et l'UTCATF dans un pilier séparé ne relevant pas de la RRE est celle qui a été la moins plébiscitée (1/5). Les gouvernements nationaux ont affiché une préférence pour un pilier UTCAFT séparé, éventuellement assorti d'assouplissements, ou pour la fusion des activités UTCATF dans le RRE. En ce qui concerne le système comptable: les États membres ont manifesté un intérêt marqué pour le maintien exclusif de la seule comptabilité basée sur l'affectation des terres et pour la poursuite de l'utilisation de niveaux de référence pour les forêts. Toutes les parties prenantes se sont montrées intéressées par l'amélioration et la rationalisation des règles en vigueur.

C. Incidences de l'option privilégiée

Quels sont les avantages de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

Incidence environnementales

L'amélioration des règles comptables renforce la solidité de la gouvernance de l'Union pour le secteur UTCATF. L'analyse d'impact évalue le potentiel de génération de crédit sur terres boisées et sur terres agricoles des règles actuelles (très élevé) et des règles améliorées (plus faible). Elle montre également que le potentiel de génération de crédit serait toujours plus que suffisant pour répondre aux besoins d'assouplissements du secteur de l'agriculture.

Incidence économiques

L'option privilégiée établit un juste équilibre entre les assouplissements et la protection de l'intégrité environnementale du RRE. Selon les conclusions de l'analyse d'impact, dans l'option d'assouplissement moyen, l'effort de réduction aurait un effet global très limité sur la production agricole, la consommation et les échanges nets. L'analyse d'impact démontre également qu'un assouplissement moyen est préférable à un assouplissement maximal, car cette dernière option exempterait totalement le secteur de l'agriculture de nouvelles réductions des émissions (à la différence de tous les autres secteurs de l'économie). L'analyse d'impact évalue également l'équité de la distribution pour chacune des options d'assouplissement (maximal, moyen, faible). Elle constate que la distribution est optimale dans l'option d'assouplissement moyen.

Incidence sociales

les incidences distributives et sociales dépendent essentiellement de l'approche choisie par les États membres pour la mise en œuvre des mesures; au niveau de l'UE, les incidences sont très limitées si les mesures d'atténuation sont mises en œuvre avec des assouplissements et avec une compensation associée des coûts par l'intermédiaire de la PAC.

Quels sont les coûts de l'option privilégiée (ou, à défaut, des options principales)?

En fonction des mesures d'atténuation incluses dans la modélisation, les coûts marginaux de l'atténuation des émissions de gaz autres que le CO₂ de l'agriculture (coûts annuels en 2030) devraient se situer entre 7,3 et 31,4 euros/tCO₂eq dans le cadre de l'option privilégiée, ce qui représente une diminution des coûts d'au moins 60 % par rapport à la situation de référence. Compte tenu de la faible réduction nécessaire des émissions de l'agriculture autres que celles de CO₂ dans le cadre de l'option privilégiée, les hausses de prix des matières premières agricoles seraient très limitées et, partant, l'évolution de la production et de la consommation serait très modeste et généralement inférieure à 1 % (aussi faible que 0,1 % pour les produits laitiers et la viande). L'incidence sur les échanges nets serait inférieure à 1 % sauf en ce qui concerne la viande (où les échanges reculent néanmoins de 5 % à peine, contre plus de 25 % dans le scénario de référence). Des études indiquent que le soutien procuré par des mesures d'accompagnement telles que les programmes de développement rural dans le cadre de la PAC pourrait encore réduire les incidences négatives.

Comment les entreprises, les PME et les microentreprises seront-elles concernées?

La proposition s'adresse aux États membres et doit être mise en œuvre au niveau national. Cette approche est

conforme à l'expérience antérieure et s'appuie sur la législation UTCATF en vigueur qui applique déjà une telle approche depuis 2008. L'UE est déjà parvenue à protéger les réservoirs de carbone et à réduire les émissions sans imposer directement des règles aux différents acteurs.

Y aura-t-il une incidence notable sur les budgets nationaux et les administrations nationales?

L'incidence administrative supplémentaire devrait être minime, étant donné que les règles comptables pertinentes ont déjà été mises en place par la décision 529/2013/UE relative au secteur UTCATF. Les États membres fournissent déjà chaque année des informations sur les émissions et les absorptions comptabilisées pour le reboisement, la gestion des forêts, etc. Ils élaborent aussi des systèmes améliorés pour la prise en compte des terres agricoles afin de se conformer à la législation en vigueur.

Y aura-t-il d'autres incidences notables?

Non

D. Suivi

Quand la législation sera-t-elle réexaminée?

Conformément aux cycles de réexamen de 5 ans établis dans l'accord de Paris, un premier réexamen sera proposé pour 2024.