



AGRICULTURE, FORET & UTILISATION DES TERRES/ UTCF



Règles comptables sur les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre résultant des activités liées à l'utilisation des terres, à leur changement et à la forêt

**Décision (UE) n° 529/2013 du Parlement européen et du Conseil
du 21 mai 2013
JOUE L 165 du 18 juin 2013**

La décision (UE) n° 529/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 (JOUE L 165 du 18 juin 2013) établit des règles de comptabilisation des émissions et des absorptions de gaz à effet de serre (GES) liées à l'utilisation des terres, à leur changement et à la forêt (UTCF ou LULUCF en anglais¹). Avant d'entrer dans les détails de la nouvelle décision, il convient d'abord de la resituer dans un contexte plus large pour appréhender ce sujet complexe et très technique.

Contexte

Les émissions et absorptions de GES résultant des activités liées à l'UTCF sont comptabilisées par les Etats membres de l'UE, mais avec des différences de méthodologies et de périmètre (*voir encadrés plus bas*). Or, ces activités doivent être intégrées à l'engagement de réduction des émissions de GES de l'UE pour 2020.

L'intégration de l'UTCF dans l'objectif 2020 par la décision ESD

La décision sur l'effort à fournir par les Etats membres pour réduire leurs émissions de GES (décision n° 406/2009/CE² dite répartition de l'effort ou ESD³) établit le principe que tous les secteurs de l'économie devraient contribuer à la réalisation de l'objectif de réduction des émissions de GES de l'UE pour 2020 (-20%, base 1990), fixé dans le cadre du paquet climat-énergie⁴.

Le secteur UTCF n'est actuellement pas pris en compte dans cet objectif du fait des importantes insuffisances constatées dans les règles comptables de la Convention Climat et du Protocole de Kyoto.

Au titre de la décision ESD (*article 9*), la Commission était tenue d'évaluer les modalités de prise en compte des émissions et des absorptions liées à l'UTCF dans l'engagement de réduction de l'UE à l'horizon 2020, et de formuler une proposition législative, tout en garantissant la permanence et l'intégrité environnementale de la contribution du secteur et en assurant un suivi et une comptabilisation précis des émissions et absorptions correspondantes.

L'intégration de ce secteur et l'harmonisation des approches intra-communautaires ne peuvent se faire que progressivement, étant donné son caractère technique et complexe. Les modalités de comptabilisation de l'UTCF sont sensibles, car elles peuvent intégrer aussi bien des émissions supplémentaires (sources) que des absorptions (puits), ce qui a un impact différent sur les moyens d'atteindre les objectifs de réduction d'émissions pour 2020, qui jusqu'à présent ne prenaient pas en compte l'UTCF.

Le manque actuel d'harmonisation européenne

Les Etats membres doivent déclarer les émissions et absorptions de GES liées aux activités d'UTCF dans le cadre de la Convention Climat.

L'UTCF dans le cadre de la CCNUCC

La Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC ou Convention Climat), adoptée en 1992, et entrée en vigueur en 1994, prévoit la déclaration, par les Parties, (*article 4.1*), d'«*inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits de tous les gaz à effet de serre non réglementés par le Protocole de Montréal*». La mention « anthropiques » indique que seuls les changements intervenants sur des terres gérées sont pris en compte.

Ces inventaires (*National Inventories Reporting ou NIR*) sont présentés annuellement lors de la Conférence des Parties. Les règles de comptabilisation de l'UTCF sont indiquées dans les Lignes directrices (*Guidelines*) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), et présentent un tableau commun de rapportage (*Common Reporting Format ou CRF*). Elles ont notamment été révisées en 2005, lors de la 11^e Convention des Parties à Montréal. D'après ces règles, toutes les émissions et les absorptions dans le secteur UTCF sont exclues des totaux nationaux (l'UTCF est un secteur « hors total »). Le CRF renseigne plusieurs catégories d'utilisation des terres : Forêt, Cultures, Prairies, Zones humides, Zones urbanisées et Autres terres.

¹ La Commission emploie l'acronyme UTCATF pour 'Utilisation des Terres, Changement d'Affectation des Terres et Forêt'.

² Voir ED n° 150 p.l.111 et n° 154 p.217.

³ Voir SD'Air n° 172 p.67.

⁴ Voir SD'Air n° 173 p.59 (encadré).

Les Etats membres doivent aussi comptabiliser, partiellement, ces émissions et absorptions dans le cadre du Protocole de Kyoto. La CCNUCC encourage les Parties à l'annexe I (pays industrialisés) à réduire leurs émissions de GES alors que le Protocole de Kyoto, lui, les y oblige. Les activités communiquées variant selon les choix nationaux, la comptabilisation du secteur UTCF dans le cadre du Protocole de Kyoto diffère sensiblement d'un Etat membre à un autre.

L'UTCF dans le cadre du Protocole de Kyoto

Le Protocole de Kyoto, entré en vigueur en 2005, oblige ses Parties à réduire les émissions de GES inventoriés dans l'inventaire CCNUCC, relativement à un objectif (basé sur une année de référence, en général 1990). A ce jour, le Protocole couvre deux périodes pendant lesquelles les Parties s'engagent à atteindre l'objectif de réduction qui leur est spécifiquement assigné : la 1^{ère} période d'engagement (PE) allant de 2008 à 2012 et la 2^{ème} PE allant de 2013 à 2020.

Dans le cadre des activités liées à l'UTCF à comptabiliser, le Protocole de Kyoto (*articles 3.3 et 3.4*) opère une distinction entre celles qui sont obligatoires (*article 3.3*) et celles qui sont facultatives (*article 3.4*). Les décisions 16/CMP.1 et 17/CMP.1 détaillent les dispositions du Protocole relatives à l'UTCF.

L'**article 3.3 (comptabilisation obligatoire)** traite des forêts gérées, et de leur variation :

- *boisement et reboisement* (terres qui n'étaient pas de type "forêt" au 31/12/1989),
- *déboisement* (conversion d'une terre boisée vers un autre usage),
- *gestion des forêts* (soit la sylviculture). Cette activité n'est obligatoire que depuis le paquet de Durban (2011), et ne sera appliquée qu'à partir de la 2^e PE (inventaire des données relatives à l'année 2013).

L'**article 3.4 (comptabilisation facultative)** traite d'autres usages anthropiques :

- *gestion des terres cultivées* (choisi par le Danemark, le Portugal et l'Espagne),
- *gestion des pâturages* (choisi par le Danemark et le Portugal),
- *drainage et remise en eau des zones humides*,
- *restauration du couvert végétal* (hors boisement),
- *gestion des forêts* (pour la 1^{ère} PE) (choisi par beaucoup d'Etats membres dont la France).

Le choix des activités n'est pas sans conséquences : aujourd'hui, la gestion des forêts représente plus de 70% du secteur dans l'UE, la gestion des terres cultivées et des pâturages 17%.

C'est dans ce contexte que la **décision (UE) n° 529/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013** établit des règles de comptabilisation des émissions et des absorptions de GES liées à l'UTCF. Cette décision a été adoptée en guise d'anticipation. Ainsi, les règles qu'elle établit constituent la **première étape vers l'intégration** de ces activités dans les engagements de réduction des émissions de GES de l'UE. La première période comptable de cette décision s'étend du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2020.

La nouvelle décision vise donc à intégrer progressivement le secteur UTCF dans la politique climat de l'UE par la mise en place d'un cadre législatif définissant des règles de comptabilisation rigoureuses, harmonisées et détaillées. Il s'agit donc de garantir un traitement cohérent et homogène de ce secteur au sein de l'UE. Etant donné la spécificité du secteur UTCF, la Commission a opté pour un cadre législatif distinct des deux autres cadres (système d'échange de quotas d'émission [SEQUE] et secteurs hors SEQUE).

Etant donné les insuffisances de la collecte de données fiables sur les forêts et les sols agricoles, la nouvelle décision vise également à améliorer la surveillance et la communication des informations afin de renforcer la précision et l'exhaustivité des données communiquées, et ce faisant, étayer le cadre comptable. Ceci devrait donc faciliter le travail de prise en compte du secteur UTCF dans le bilan global des émissions de GES de l'UE.

Objet et champ d'application du règlement (article 1^{er})

La nouvelle décision établit les règles comptables applicables aux émissions et aux absorptions de GES résultant des activités liées à l'UTCF.

Elle prévoit l'obligation pour les Etats membres de communiquer des informations sur les actions visant le secteur UTCF en vue de réduire les émissions et de maintenir, voire de renforcer les absorptions.

Dates contraignantes et base juridique de la décision (UE) n° 529/2013	
Date d'adoption formelle	21 mai 2013
Date de publication au JOUE	L 165 du 18 juin 2013
Base juridique	Article 191 du TFUE ⁵ (politique de l'environnement)
Date de proposition initiale	12 mars 2012 ⁶
Date d'entrée en vigueur	8 juillet 2013

Obligation de préparer et de tenir des comptes UTCF (article 3)

Catégories d'UTCF

Pour la période comptable du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2020 [ci-après première période comptable] (cf. annexe I du présent règlement), les Etats membres doivent préparer et tenir des comptes [annuels] qui font état de manière précise de toutes les émissions et absorptions de GES résultant d'activités menées sur leur territoire liées à l'UTCF relevant de quatre catégories :

- boisement,
- reboisement,
- déboisement,
- gestion des forêts.

Pour la période comptable débutant le 1^{er} janvier 2021, les comptes annuels viseront deux catégories supplémentaires :

- gestion des terres cultivées,
- gestion des pâturages.

⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

⁶ Voir SD'Air n° 183 p.115.

Pour la première période comptable, les dispositions suivantes s'appliquent :

- **entre 2016 et 2018 - communication des méthodologies** : les Etats membres font rapport à la Commission, au plus tard le **15 mars** de chaque année, sur les systèmes mis en place et en cours d'élaboration pour estimer les émissions et absorptions résultant de la **gestion des terres cultivées** et de la **gestion des pâturages**. Ils doivent montrer comment ces systèmes sont en conformité avec les méthodes du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et les exigences de la CCNUCC en matière de communication d'informations sur les émissions et absorptions de GES,
- **avant le 1^{er} janvier 2022 - communication des premières estimations** : les Etats membres soumettent à la Commission, au plus tard le 15 mars de chaque année, des **premières estimations préliminaires** des émissions et absorptions résultant de la gestion des terres cultivées et des pâturages, en appliquant, le cas échéant, les méthodes du GIEC,
- **au plus tard le 15 mars 2022 - communication des estimations définitives** : les Etats membres soumettent leurs estimations annuelles définitives pour la comptabilisation de la gestion des terres cultivées et des pâturages.

Les Etats membres peuvent, sous deux conditions [indiquées dans cet article], demander une dérogation afin de reporter l'échéance du **15 mars 2022**. Ceux qui souhaitent recourir à cette possibilité doivent soumettre une demande motivée à la Commission au plus tard le 15 janvier 2021. Si la Commission juge la demande justifiée, elle accorde la dérogation pour trois années au maximum à compter du 15 mars 2022 [soit jusqu'au 15 mars 2025].

Pour la première période comptable, les Etats membres peuvent également préparer et tenir des comptes visant deux autres catégories :

- restauration du couvert végétal,
- drainage et remise en eau⁷ des zones humides.

Les GES visés

Ces comptes visent les émissions et absorptions de trois GES : CO₂, CH₄ et N₂O.

Règles comptables générales (article 4)

Les Etats membres doivent indiquer, dans leurs comptes, les émissions à l'aide d'un signe positif (+) et les absorptions à l'aide d'un signe négatif (-).

Dans l'élaboration et la gestion de leurs comptes, les Etats membres doivent veiller à l'exactitude, à l'exhaustivité, à la cohérence, à la comparabilité, à la transparence et à la pertinence des informations pour estimer les émissions et absorptions liées aux catégories d'UTCF visées (*voir plus haut*).

Les Etats membres doivent également :

- déterminer, sur la base de données transparentes et vérifiables, les superficies de terre sur lesquelles est menée une activité relevant d'une des huit catégories visées,
- indiquer dans leurs comptes visés toute variation de stock de carbone dans cinq types de réservoirs de carbone : *biomasse aérienne, biomasse souterraine, litière, carbone organique du sol et produits ligneux récoltés*.

⁷ Dans la version française de la décision, le terme "réhumidification" est employée.

Les Etats membres doivent arrêter leurs comptes visés à la fin de la 1^{ère} période comptable, en indiquant dans ces comptes le solde des émissions et absorptions totales nettes comptabilisées au cours de cette période.

Les Etats membres tiennent un relevé complet et précis de toutes les données qu'ils ont utilisées pour respecter leurs obligations au titre de la présente décision.

La Commission est habilitée à adopter des actes délégués pour modifier l'annexe I afin d'ajouter ou de modifier des périodes comptables conformément aux périodes comptables définies dans le cadre de la CCNUCC ou du Protocole de Kyoto ou d'accords en découlant ou leur succédant [référence au futur accord multilatéral sur le climat pour la période post-2020 qui doit être adopté en 2015].

Les stratégies de développement sobre en carbone dans le cadre de la CCNUCC

Au titre de la décision 1/CP.16, adoptée à la 16^e Conférence des Parties à la CCNUCC (Cancún, du 29 novembre au décembre 2010)⁸, tant les Parties à l'annexe I (pays industrialisés) que les pays en développement doivent élaborer des stratégies ou plans de développement sobre en carbone. La nouvelle obligation d'en faire de même au titre du présent règlement découle de cette décision de la CCNUCC.

Règles comptables techniques par catégorie d'UTCF (articles 5 à 8)

La décision (UE) n° 529/2013 établit ensuite des règles comptables techniques par catégorie ou groupe de catégories :

- boisement, reboisement et déboisement ;
- gestion des forêts ;
- produits ligneux récoltés ;
- gestion des terres cultivées, gestion des pâturages, restauration du couvert végétal, drainage et remise en eau des zones humides.

Pour la catégorie 'gestion des forêts', un **niveau de référence** est indiqué pour chaque Etat membre (*annexe II*). Cette référence n'est pas une année afin de prendre en compte les facteurs naturels et les pratiques, trop cycliques ou irrégulières, mais une valeur de stockage ou d'émission. Ce niveau de référence peut être réprécisé au plus tard un an avant la fin de chaque année comptable. En revanche, pour toutes les autres catégories, il s'agit bien d'une **année de référence**.

Enfin, la décision définit les modalités de prise en compte des perturbations naturelles (par exemple, les incendies, la sécheresse, etc.), afin que les changements d'utilisation des terres directement liés à ces événements ne soient pas comptabilisés comme des changements anthropiques, en calculant un *niveau de fond* (*annexe VII*) (niveau moyen).

Informations sur les actions UTCF (article 10)

Au plus tard le **1^{er} juillet 2014**, les Etats membres doivent transmettre à la Commission des informations sur les actions en matière d'UTCF qu'ils mènent ou comptent mener pour réduire les émissions de GES et pour maintenir et renforcer les absorptions résultant des activités relevant des huit catégories définies par la présente décision (*article 3*).

⁸ Voir ED n° 150 p.l.111 et n° 154 p.217.

Ces informations sont à présenter dans un document séparé ou dans un volet clairement identifiable de leur stratégie nationale développement sobre en carbone requis par le règlement (UE) n° 525/2013 (*article 4*)⁹.

Lorsque les informations soumises par un Etat membre font partie d'une telle stratégie, le calendrier prévu par le règlement (UE) n° 525/2013 s'applique [Les Etats membres doivent informer la Commission de l'état d'avancement de la mise en œuvre de leur stratégie au plus tard le 9 janvier 2015].

Les informations sur les actions UTCF couvrent la durée de la première période.

Le **contenu** des informations à soumettre par les Etats membres est précisé, et en particulier :

- les tendances observées antérieurement en matière d'émissions et d'absorptions,
- des projections d'émissions et d'absorptions pour la période comptable,
- une analyse du potentiel de réduction des émissions et de maintien ou de renforcement des absorptions,
- une liste des mesures les plus adéquates (en s'appuyant sur les mesures indicatives énumérées à l'**annexe IV**) que l'Etat membre prévoit de mettre en œuvre pour exploiter le potentiel identifié dans cette analyse,
- les politiques en vigueur et prévues pour mettre en œuvre les mesures précitées (dont une description qualitative et quantitative de l'impact escompté de ces mesures sur les émissions et absorptions).

La Commission peut fournir des **conseils** et une **assistance technique** aux Etats membres pour faciliter l'échange d'informations.

La Commission peut réaliser une **synthèse** des conclusions qu'elle a tirées des informations reçues de l'ensemble des Etats membres sur leurs actions en matière d'UTCF en vue de faciliter l'échange des connaissances et des meilleures pratiques entre les Etats membres.

Les Etats membres doivent soumettre à la Commission le **31 décembre 2016** et le **31 décembre 2020** un **rapport précisant l'état d'avancement** de la mise en œuvre de leurs actions en matière d'UTCF.

La Commission peut publier un **rapport de synthèse** sur la base de ces rapports nationaux.

Les Etats membres sont tenus de rendre publiques les informations sur leurs actions en matière d'UTCF et les rapports nationaux précités au plus tard trois mois après leur remise à la Commission.

Réexamen (*article 11*)

La Commission est tenue de réexaminer les règles comptables définies par la présente décision conformément aux décisions pertinentes adoptées dans le cadre de la CCNUCC ou du Protocole de Kyoto, ou en l'absence de celles-ci, au plus tard le **30 juin 2017**. Elle soumet, s'il y a lieu, une proposition au Parlement européen et au Conseil.

⁹ Voir FdS UE_Climat_Surveillance-GES_Reglement_525_2013_210513 (p.3).

Entrée en vigueur (article 13)

La décision (UE) n° 529/2013 est entrée en vigueur le **8 juillet 2013**.

Annexes

La décision (UE) n° 529/2013 comporte **sept annexes** :

Annexe I	Périodes comptables (article 3) [pour l'instant, seule la 1 ^{ère} période comptable est définie : du 1 ^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2020]
Annexe II	Niveaux de référence des Etats membres pour la forêt (article 6)
Annexe III	Fonction de dégradation de premier ordre et valeurs de demi-vie par défaut (article 7)
Annexe IV	Mesures indicatives pouvant être incluses dans les informations sur les actions en matière d'UTCF soumises (article 10)
Annexe V	Valeurs minimales de taille, de couvert arboré et de hauteur d'arbre indiquées par l'Etat membre pour définir une forêt
Annexe VI	Année ou période de référence (par Etat membre)
Annexe VII	Calcul du niveau de fond des perturbations naturelles

Pour en savoir plus

Les pages de la DG Climat consacrées aux forêts et à l'agriculture :
ec.europa.eu/clima/policies/forests/index_en.htm

Les Fiches de Synthèse du CITEPA

Pollution de l'air et effet de serre

Retrouvez tous les dossiers sur
www.citepa.org/fiches-de-synthese
Espace réservé aux adhérents