COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.5.2024
COM(2024) 195 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur le fonctionnement du règlement (UE) 2018/841 (le «règlement UTCATF») conformément à l'article 17, paragraphe 2, tel que modifié par le règlement (UE) 2023/839

1. Introduction

Le secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF) couvre les sols, les végétaux et les autres types de biomasse qui peuvent être à la fois une source de CO_2 (c'est-à-dire qui émettent du CO_2 dans l'atmosphère) et un puits de CO_2 (c'est-à-dire qui absorbent le CO_2 de l'atmosphère). Les émissions et les absorptions par le secteur ont été intégrées dans l'objectif climatique de l'Union à l'horizon 2030 par la voie du règlement (UE) 2018/841[1] (ci-après le «règlement UTCATF»), qui est entré en vigueur en 2018.

Dans le cadre du pacte vert pour l'Europe[2], la loi européenne sur le climat[3] fixe un objectif de réduction des émissions nettes à l'échelle de l'économie de l'Union d'au moins - 55 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990 et un objectif de neutralité climatique d'ici à 2050 au plus tard. Le règlement UTCATF a été modifié en 2023[4], dans le cadre du paquet «Ajustement à l'objectif 55»[5] sur le climat, afin de tenir compte de la révision à la hausse du niveau d'ambition. Il a introduit de nouveaux objectifs pour le secteur pour 2030 et a simplifié les obligations de déclaration.

Le secteur des terres joue un rôle essentiel dans la réalisation de l'objectif de neutralité climatique de l'Union. Il peut avoir des effets bénéfiques à long terme sur le climat, en ce qui concerne tant l'atténuation du changement climatique que l'adaptation à celui-ci, et contribuer aux objectifs à long terme en matière de climat de l'accord de Paris[6]. En outre, le secteur assure de multiples autres services essentiels pour la société, notamment: la production de biomasse durable capable de remplacer les produits, les matériaux et l'énergie fossiles ou à forte intensité de carbone, contribuant également à la transition vers une bioéconomie circulaire et neutre pour le climat; la production de denrées alimentaires; la biodiversité; et les services écosystémiques, qui revêtent une importance capitale pour accroître la résilience aux effets du changement climatique.

Conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement UTCATF, la Commission est chargée de faire le point sur le fonctionnement du règlement dans un délai de six mois à compter du premier bilan mondial dans le cadre de l'accord de Paris, qui a été établi lors de la COP28 en décembre 2023.

---

[1] Règlement (UE) 2018/841 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 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 en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, et modifiant le règlement (UE) nº 525/2013 et la décision (UE) nº 529/2013 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 1).

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_fr

[3] Règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil du 30 juin 2021 établissant le cadre requis pour parvenir à la neutralité climatique («loi européenne sur le climat») (JO L 243 du 9.7.2021, p. 1).

[4] Règlement (UE) 2023/839 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/841 en ce qui concerne le champ d'application, la simplification des règles de déclaration et de conformité, et la fixation des objectifs des États membres pour 2030, et le règlement (UE) 2018/1999 en ce qui concerne l'amélioration de la surveillance, de la communication d'informations, du suivi des progrès et de la révision (JO L 107 du 21.4.2023, p. 1).

[5] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «"Ajustement à l'objectif 55": atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique», COM(2021) 550 final.

[6] https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_french_.pdf

2. Évaluation du fonctionnement du règlement UTCATF

Le principal objectif révisé du règlement UTCATF consiste à augmenter les absorptions nettes fondées sur les terres dans l'Union de - 42 millions de tonnes équivalent CO_2 (Mt éq. CO_2) supplémentaires d'ici à 2030, par rapport à la moyenne annuelle sur la période 2016-2018. Il devrait en résulter un puits net total au niveau de l'Union de 310 Mt éq. CO_2. Pour la période 2021-2025, les États membres doivent appliquer des règles comptables spécifiques pour différentes catégories comptables de terres et respecter la règle du bilan neutre ou positif, ce qui signifie que les émissions comptabilisées ne doivent pas dépasser les absorptions comptabilisées, conformément aux articles 7 à 9. Pour la période 2026-2030, l'objectif de - 42 Mt éq. CO_2 supplémentaires couvre toutes les catégories de déclaration UTCATF et est réparti entre les États membres au moyen d'objectifs individuels, en fonction de leur part dans la superficie totale des terres gérées. Les objectifs nationaux pour 2030 imposent à chaque État membre de revoir à la hausse son ambition climatique en ce qui concerne les politiques d'utilisation des terres.

Les objectifs fixés pour la période 2026-2030 alignent les obligations de déclaration prévues par le règlement UTCATF sur les règles en matière de déclaration applicables au titre des inventaires des gaz à effet de serre (GES) soumis à la CCNUCC. Les décideurs politiques disposeront ainsi, tant au niveau national qu'au niveau de l'Union, de meilleures données leur permettant de planifier, de préparer et de mettre en œuvre en temps utile des politiques et des mesures supplémentaires dans le secteur.

Conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement UTCATF, le présent rapport comprend:

- une évaluation de l'incidence des flexibilités;
- une évaluation de la contribution du règlement UTCATF à la réalisation de l'objectif de neutralité climatique et à la réalisation des objectifs de l'accord de Paris;
- une évaluation des incidences sociales et des incidences sur le travail, y compris sur l'égalité entre les hommes et les femmes;
- une évaluation des progrès accomplis au niveau international en ce qui concerne les règles régissant l'article 6, paragraphe 2, et l'article 6, paragraphe 4, de l'accord de Paris;
- les tendances actuelles et les projections futures concernant les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre (GES) provenant du secteur des terres et de l'agriculture, ainsi que les options réglementaires permettant de garantir la cohérence de ces tendances et projections avec l'objectif consistant à obtenir des réductions à long terme des émissions de gaz à effet de serre dans tous les secteurs de l'économie, conformément à l'objectif de neutralité climatique de l'Union.

2.1. Incidence des flexibilités

Pour réussir à atteindre les objectifs, les États membres peuvent, sous certaines conditions, recourir aux mécanismes de flexibilité. La réalisation collective de l'engagement global de l'Union concernant la règle du bilan neutre ou positif (pour la période 2021-2025) ou de l'objectif global de l'Union (pour la période 2026-2030) est une condition préalable au recours à de tels mécanismes de flexibilité.

On retrouve pour les deux périodes de mise en conformité une «flexibilité générale», permettant à un État membre de décider de compenser son déficit au titre du règlement UTCATF en déduisant un montant équivalent des quotas annuels d'émissions de cet État membre au titre du règlement sur la répartition de l'effort (RRE)[7], à condition que l'État membre ait atteint son objectif au titre du RRE. Il en va de même dans le sens inverse; si un État membre n'atteint pas son objectif au titre du RRE, l'excédent au titre du règlement UTCATF peut, sous réserve d'une limitation, être transféré au RRE.

En outre, pour la période 2021-2025, les États membres peuvent utiliser la flexibilité pour les terres forestières gérées en fonction des perturbations naturelles. Pour la période 2026-2030, les États membres auront accès à un nouveau mécanisme de flexibilité de l'utilisation des terres pour remédier aux émissions nettes excédentaires dues à des perturbations naturelles, aux effets à long terme du changement climatique ou à une part exceptionnellement élevée de sols organiques.

Les flexibilités ne seront appliquées pour la première fois qu'en 2027 lors du contrôle de la conformité au regard des engagements des États membres, sur la base des données de l'inventaire des gaz à effet de serre pour la période 2021-2025.

2.2.Contribution de l'UTCATF à l'objectif de neutralité climatique

Si le secteur UTCATF représente actuellement un puits de carbone, la tendance inquiétante à la baisse des puits UTCATF au cours de la dernière décennie persiste. En 2021, le puits de carbone de l'Union a enregistré des niveaux d'absorption nette de - 230 Mt équivalent CO_2. Les terres cultivées, les prairies, les zones humides et les établissements sont les principales sources d'émissions dans le secteur au niveau de l'Union, les sols organiques gérés générant des émissions particulièrement élevées dans les terres cultivées. Les forêts jouent un rôle essentiel dans la mesure où elles constituent la grande majorité du puits total UTCATF. Le déclin du puits de l'Union est, dans une large mesure, dû à une diminution des puits nets dans les forêts, elle-même principalement due à une augmentation des récoltes conjuguée à une stabilisation ou à une légère réduction de la croissance forestière[8]. Parmi les facteurs à l'origine de cette évolution de la situation figurent des facteurs économiques, le vieillissement des forêts et l'exploitation forestière de récupération après des perturbations naturelles. La fréquence et la gravité croissantes des perturbations naturelles telles que le déracinement par le vent, les épidémies d'insectes, les incendies de forêt et les sécheresses, ainsi que la diminution des efforts de boisement sont des problèmes de plus en plus importants pour les forêts européennes.

L'accès à des données de qualité est une condition préalable au suivi des progrès réalisés, à l'évaluation des politiques et à la planification des futures mesures. C'est pourquoi, en vertu du règlement UTCATF révisé, les États membres sont tenus d'améliorer progressivement la précision de leurs déclarations, conformément aux méthodes plus avancées des lignes

[7] Règlement (UE) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris et modifiant le règlement (UE) nº 525/2013 (JO L 156 du 19.6.2018, p. 26).
[8] https://doi.org/10.1186/s13021-023-00234-0

directrices du GIEC[9]. L'amélioration de la surveillance, de la déclaration et de la vérification dans le secteur est rendue possible tant par les avancées technologiques que par les politiques. De nouvelles solutions de surveillance sont en cours de développement et deviennent largement accessibles, en particulier les technologies de télédétection par voie aérienne ou spatiale. Ces évolutions donnent aux décideurs politiques des possibilités appréciables de concevoir des mesures efficaces et efficientes pour promouvoir des absorptions de carbone fondées sur les terres renforcées et résilientes. Afin d'aider les États membres dans ce processus important, la Commission a publié, en collaboration avec l'Agence européenne pour l'environnement (AEE), un «manuel UTCATF»[10] mis à jour. Ce manuel a pour but d'aider les différentes parties prenantes à se familiariser avec le règlement UTCATF et de faciliter sa mise en œuvre sur le terrain. Il vise à diffuser les expériences et les bonnes pratiques sur la manière dont une meilleure surveillance des GES dans le secteur des terres peut soutenir les politiques. À cet effet, la Commission organise également régulièrement un atelier technique consacré aux rapports de la CCNUCC[11].

La biomasse issue de sources durables jouera un rôle important dans la promotion d'une bioéconomie circulaire de l'Union, neutre pour le climat et durable. Le rapport européen sur la biomasse, publié récemment par l'AEE, constate que la biomasse donne lieu à une forte concurrence dans l'Union en raison de ses utilisations finales multiples, telles que les denrées alimentaires, les matières premières, l'énergie, l'atténuation du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, la biodiversité et d'autres services écosystémiques[12]. Les différentes utilisations finales devraient être soigneusement équilibrées au moyen de politiques et d'incitations appropriées.

2.3.Progrès à l'échelle internationale

L'article 2 de l'accord de Paris fixe un objectif à long terme consistant à limiter l'élévation de la température mondiale nettement en dessous de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels et à poursuivre l'action menée pour la maintenir à 1,5 °C. Il fixe également l'objectif de renforcer les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et de promouvoir la résilience à ces changements.

L'Union a présenté une contribution déterminée au niveau national (CDN)[13] mise à jour en octobre 2023 en vue de la conclusion du premier bilan mondial[14] qui a eu lieu à l'occasion de la COP28 en décembre de la même année. La CDN mise à jour fournit de plus amples

[9] L'amélioration des inventaires des GES devrait reposer sur des données plus précises, plus détaillées, plus actuelles et géographiquement plus explicites, comme le prévoit la partie 3 de l'annexe V du règlement sur la gouvernance, par exemple au moyen de bases de données numériques, de systèmes d'information géographique (SIG) et de télédétection, y compris les satellites et services Sentinel de Copernicus, ou d'autres services accessibles au public ou dans le commerce.

[10] https://climate-energy.eea.europa.eu/topics/climate-change-mitigation/land-and-forests/reports

[11] https://forest.jrc.ec.europa.eu/en/activities/lulucf/workshops/

[12] The European biomass puzzle, rapport 8/2023 de l'AEE.

[13] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14286-2023-INIT/fr/pdf

[14] Le bilan mondial établi en vertu de l'article 14 de l'accord de Paris est un processus par lequel, tous les cinq ans, les parties évaluent les progrès collectifs accomplis en ce qui concerne la réalisation des objectifs de l'accord et recensent les lacunes et les pistes de solution à l'horizon 2030 et au-delà.

informations sur les politiques et mesures au moyen desquelles l'Union réduira ses émissions nettes de gaz à effet de serre d'au moins 55 % d'ici à 2030.

En ce qui concerne l'article 6 de l'accord de Paris, des progrès limités ont été accomplis lors de la COP28 en ce qui concerne l'adoption d'une approche structurée de la mise en œuvre de l'article 6, paragraphe 2, relatif aux échanges bilatéraux. En ce qui concerne l'article 6, paragraphe 4, les parties n'ont pas adopté la recommandation de l'organe de surveillance concernant les orientations méthodologiques et les activités impliquant des absorptions[15].

2.4.Incidences et perspectives sociales et concernant le travail

Les ressources naturelles des zones rurales constituent des atouts déterminants sur lesquels il est possible de bâtir un avenir durable et prospère, comme le souligne la vision à long terme de la Commission pour les zones rurales de l'Union[16]. Au sein de l'Union, l'écart des taux d'emploi entre les hommes et les femmes dans les zones rurales est de 13 points de pourcentage (contre 10 points dans les villes) et peut atteindre plus de 20 points dans certains États membres. Le plan d'action de l'Union en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes aborde spécifiquement les disparités entre les hommes et les femmes dans les zones rurales.

Des paysages ruraux bien gérés contribuent à la sauvegarde d'emplois et de moyens de subsistance décents, des systèmes écologiques et de la biodiversité et renforcent également la résilience au changement climatique et aux risques. Il est essentiel de soutenir les agriculteurs, les forestiers et les entrepreneurs ruraux, qui sont les catalyseurs de la transition vers une société et une économie plus vertes.

3. Tendances dans les secteurs UTCATF et agricole

Le règlement sur la gouvernance[17] constitue la base d'un système de gouvernance complet permettant d'atteindre les objectifs climatiques de l'Union. En 2019, les États membres ont présenté leurs premiers plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC), qui constituent le principal outil de planification stratégique pour ouvrir la voie à la neutralité climatique et à la résilience à l'horizon 2050. En 2023, les États membres ont réexaminé et mis à jour leurs PNEC afin de tenir compte de l'ambition renforcée en matière de climat pour 2030 au titre de la loi européenne sur le climat et du paquet «Ajustement à l'objectif 55», y compris pour les secteurs UTCATF et agricole. Dans le cadre de leurs rapports sur l'inventaire des gaz

[15] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/article-64-mechanism
[16] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Une vision à long terme pour les zones rurales de l'UE – Vers des zones rurales plus fortes, connectées, résilientes et prospères à l'horizon 2040», COM(2021) 345 final.
[17] Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) nº 663/2009 et (CE) nº 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) nº 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 328 du 21.12.2018, p. 1).

à effet de serre, les États membres élaborent des projections des effets de leurs mesures existantes et supplémentaires sur les émissions et les absorptions.

Toutefois, en ce qui concerne les terres, la Commission a constaté dans son évaluation que la majorité des projets de PNEC mis à jour ne comportent pas suffisamment de mesures pour le climat et affichent un niveau d'ambition trop modeste[18]. Très peu d'États membres ont inclus une trajectoire concrète pour atteindre leurs objectifs nationaux en matière d'absorptions nettes, ou des mesures suffisantes pour aider les agriculteurs, les sylviculteurs et d'autres parties prenantes à élaborer des modèles d'entreprise durables conformes à ces objectifs.

3.1.Tendances et projections dans le secteur UTCATF

Conformément aux règles comptables UTCATF en vigueur pour la période 2021-2025, le solde provisoire «comptabilisé» pour 2021 sur la base de la déclaration de l'inventaire des gaz à effet de serre de 2023 affiche un léger crédit (c'est-à-dire que les absorptions comptabilisées sont légèrement supérieures aux émissions comptabilisées) de - 14 Mt éq. CO_2[19]. À ce titre, l'Union respecte collectivement la règle du bilan neutre ou positif pour la première année de la période 2021-2025[20].

L'Union n'est actuellement pas en bonne voie pour atteindre l'objectif d'absorption nette pour 2030. Avec les mesures existantes, les absorptions nettes totales devraient atteindre - 239 Mt éq. CO_2 en 2030 et, avec des mesures supplémentaires, - 260 Mt éq. CO_2, soit environ 50 à 70 Mt éq. CO_2 de moins par rapport à l'objectif de l'Union pour 2030.

À partir de 2025, les absorptions nettes des terres forestières dans l'Union devraient diminuer régulièrement pour atteindre environ - 310 Mt éq. CO_2 d'ici à 2030 avec les mesures existantes, et - 320 Mt éq. CO_2 avec des mesures supplémentaires. Les émissions nettes provenant des terres cultivées, qui représentent actuellement environ 38 % des émissions UTCATF de l'Union, devraient légèrement augmenter ou stagner jusqu'en 2025, puis diminuer progressivement pour atteindre 32 Mt éq. CO_2 avec les mesures existantes et 27 Mt éq. CO_2 avec des mesures supplémentaires d'ici à 2030. Les émissions nettes des prairies, qui représentent actuellement environ 12 % des émissions UTCATF de l'Union, devraient stagner jusqu'en 2030 avec des fluctuations temporaires, pour atteindre 12 Mt éq. CO_2 avec les mesures existantes et 10 Mt éq. CO_2 en 2030 avec des mesures supplémentaires. Les émissions nettes des zones humides devraient progressivement diminuer pour atteindre 13 Mt éq. CO_2 avec les mesures existantes et 12 Mt éq. CO_2 avec des mesures supplémentaires d'ici à 2030. Les absorptions nettes des produits ligneux récoltés devraient augmenter régulièrement pour

[18] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Évaluation à l'échelle de l'UE des projets mis à jour de plans nationaux en matière d'énergie et de climat – Une étape importante sur la voie des objectifs plus ambitieux en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030 dans le cadre du pacte vert pour l'Europe et du plan RePowerEU», COM(2023) 796 final.

[19] En raison de l'amélioration des inventaires des gaz à effet de serre, de nouveaux calculs sont toujours en cours, ce qui pourrait avoir une incidence sur ce résultat.

[20] Rapport sur les progrès dans l'action pour le climat, Commission européenne, 2023.

atteindre des niveaux proches de - 35 Mt éq. CO_2 dans un scénario avec les mesures existantes ou avec des mesures supplémentaires[21].

Il est probable que les effets du changement climatique et la perte de biodiversité entraîneront des perturbations naturelles plus fréquentes et plus intenses. Il sera essentiel d'inverser rapidement cette tendance négative pour atteindre les objectifs climatiques de l'Union, tout en renforçant la résilience du secteur terrestre de l'Union afin de garantir la stabilité des puits à long terme.

3.2.Tendances et projections dans le secteur agricole

Aujourd'hui, les émissions autres que de CO_2 provenant de l'agriculture représentent environ 11 % de l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre de l'Union, dont environ deux tiers proviennent de l'élevage. Depuis 2005, les émissions dans ce secteur stagnent, les données d'inventaire indiquent une lente diminution de 0,7 million de tonnes équivalent CO_2 par an entre 2005 et 2021. L'AEE[22] a estimé que les réductions d'émissions attendues entre aujourd'hui et 2040 ne seraient pas suffisamment importantes pour contribuer à la réalisation de l'objectif de neutralité climatique à long terme. En raison de la réduction des émissions dans les autres secteurs et des difficultés à réduire totalement les émissions dans l'agriculture, ce secteur devrait devenir, d'ici à 2040, celui où la part des émissions de GES est la plus importante, représentant environ la moitié des émissions totales dans l'Union[23].

Les projections les plus récentes des États membres indiquent qu'avec les mesures existantes, le rythme de réduction des émissions n'évoluera pas de manière significative d'ici à 2030 (1 % par rapport aux niveaux de 2021, soit une réduction annuelle moyenne de 0,6 million de tonnes équivalent CO_2). Avec les mesures supplémentaires envisagées, les projections agrégées des émissions agricoles indiquent une baisse d'environ 5 % d'ici à 2030 (réduction moyenne annuelle de 2,2 Mt éq. CO_2). Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour définir et mettre en œuvre des mesures d'atténuation appropriées dans le secteur agricole.

3.3.Évolutions politiques récentes

Outre le paquet «Ajustement à l'objectif 55», plusieurs autres initiatives du pacte vert pour l'Europe visent à accroître la résilience du secteur UTCATF tout en protégeant et en promouvant les services écosystémiques et la transition vers une économie circulaire efficace dans l'utilisation des ressources.

[21] Sur la base des données communiquées par les États membres concernant les projections, soumission de 2023 (AEE).
[22] AEE, Note d'information 17/2022.
[23] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Garantir notre avenir – Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique à l'horizon 2050 pour une société durable, juste et prospère», COM(2024) 63 final.

Afin d'augmenter le niveau des absorptions de carbone de haute qualité, la Commission a proposé un cadre réglementaire de l'Union pour la certification des absorptions de carbone[24], qui a récemment été adopté par les colégislateurs. Le cadre comprend trois types d'activités distincts: agrostockage de carbone, produits de stockage du carbone et absorptions permanentes. En outre, les initiatives privées liées aux marchés volontaires du carbone peuvent compléter et promouvoir davantage le déploiement à grande échelle des absorptions de carbone. Ce cadre non seulement offrira aux gestionnaires de terres de nouveaux débouchés commerciaux, mais soutiendra également la croissance de la bioéconomie circulaire durable en certifiant les produits de stockage du carbone, tels que les constructions à base de bois. En définitive, cela pourra aider les États membres à atteindre leurs objectifs UTCATF. Afin de stimuler le captage industriel du carbone et son utilisation dans les bioproduits ou son stockage permanent, la Commission a récemment adopté la communication sur la gestion industrielle du carbone[25].

Des écosystèmes sains contribuent à la séquestration du carbone et à la résilience au changement climatique et améliorent le bien-être des populations. Des activités telles que la réhumidification des tourbières peuvent avoir une incidence positive significative sur la biodiversité. La loi sur la restauration de la nature[26], qui est un élément essentiel de la stratégie de l'Union en faveur de la biodiversité[27], appelle à la fixation d'objectifs contraignants en matière de restauration des écosystèmes dégradés, en particulier ceux qui sont les plus à même de capturer et de stocker du carbone et de prévenir et limiter les effets des catastrophes naturelles. Dans le même temps, le règlement sur la déforestation[28] vise à réduire l'impact de l'Union sur la déforestation mondiale en promouvant l'utilisation de produits «zéro déforestation».

Un certain nombre de mécanismes de financement sont disponibles pour renforcer les absorptions de carbone, par l'intermédiaire de sources publiques ou privées. L'Union propose des financements dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) – les États membres ont la possibilité d'inclure des mesures d'agrostockage du carbone dans leurs plans stratégiques mis à jour au titre de la PAC. Ils peuvent également encourager l'adoption de pratiques de gestion durable dans le cadre des règles en matière d'aides d'État, qui ont été révisées et permettent la fourniture de services écosystémiques forestiers tels que la régulation du climat et la restauration de la biodiversité.

[24] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre de certification de l'Union relatif aux absorptions de carbone, COM(2022) 672 final.
[25] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Vers une gestion industrielle du carbone ambitieuse pour l'UE», COM(2024) 62 final.
[26] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la restauration de la nature, COM(2022) 304 final.
[27] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 – Ramener la nature dans nos vies», COM(2020) 380 final.
[28] Règlement (UE) 2023/1115 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) nº 995/2010 (JO L 150 du 9.6.2023, p. 206).

D'autres financements de l'Union sont disponibles pour accroître les absorptions de carbone, notamment dans le cadre des programmes LIFE et Horizon Europe et dans le cadre des fonds de la politique de cohésion. En particulier, les sols en bonne santé étant l'un des aspects essentiels de l'atténuation du changement climatique, de l'adaptation à celui-ci et des activités agricoles, la mission «Un pacte pour des sols sains en Europe» a été lancée dans le cadre du programme Horizon Europe[29]. L'objectif de la mission est de mettre en place 100 laboratoires vivants pour mener la transition vers des sols sains d'ici à 2030 en encourageant la coopération entre les secteurs afin de traiter toutes les utilisations des terres.

En ce qui concerne le suivi de l'évolution de la situation dans le secteur UTCATF, la proposition de cadre de surveillance des forêts[30] définit un cadre de surveillance des forêts à l'échelle de l'Union qui garantira la disponibilité en temps utile de données de haute qualité dans un format normalisé. Cela permettra aux États membres d'appliquer en temps utile des mesures efficaces et rentables, favorisant ainsi des puits de carbone plus forts et plus résilients, tout en soutenant une bioéconomie circulaire durable. Ce cadre est un élément clé de la stratégie de l'Union pour les forêts à l'horizon 2030[31], qui reconnaît le rôle multifonctionnel des forêts. De même, la proposition de directive relative à la surveillance et à la résilience des sols[32] soutiendra la réalisation des objectifs UTCATF. Des sols en bonne santé séquestrent davantage de carbone, tandis qu'une meilleure surveillance des terres et des sols contribuera à cibler les mesures qui libèrent les plus grands avantages pour le climat.

En 2023, la Commission a adopté des orientations sur les possibilités de financement de l'Union pour des sols sains[33]. Les lignes directrices sur une gestion forestière plus proche de la nature[34] ainsi que les orientations relatives à l'élaboration de régimes de paiement publics et privés pour les services écosystémiques forestiers[35] ont été conçues pour renforcer la multifonctionnalité des forêts. Afin de faciliter davantage l'adoption de l'agrostockage du carbone grâce à des pratiques respectueuses de la biodiversité, la Commission a publié, en 2023, des lignes directrices sur le boisement, le reboisement et la plantation d'arbres respectueux de la biodiversité[36], ainsi que des lignes directrices sur la définition, la cartographie et la protection stricte des forêts primaires et subnaturelles[37], qui font partie des écosystèmes les plus riches de

[29] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Bilan des missions de l'Union européenne au bout de deux ans: évaluation des progrès accomplis et voie à suivre», COM(2023) 457 final.
[30] Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à un cadre de surveillance pour des forêts européennes résilientes, COM(2023) 728 final.
[31] Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Une nouvelle stratégie de l'UE pour les forêts pour 2030», COM(2021) 572 final.
[32] Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), COM(2023) 416 final.
[33] Document de travail des services de la Commission, «Guidance on EU funding opportunities for healthy soils», accompagnant la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols), SWD(2023) 423 final.
[34] https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d1a6e8f-8cda-11ee-8aa6-01aa75ed71a1
[35] Document de travail des services de la Commission, «Guidance on the Development of Public and Private Payment Schemes for Forest Ecosystem Services», SWD(2023) 285 final.
[36] Document de travail des services de la Commission, «Guidelines on Biodiversity-Friendly Afforestation, Reforestation and Tree Planting», SWD(2023) 61 final.
[37] Document de travail des services de la Commission, «Commission Guidelines for Defining, Mapping, Monitoring and Strictly Protecting EU Primary and Old-Growth Forests», SWD(2023) 62 final.

l'Union et retiennent d'importants stocks de carbone. Entrée en vigueur en novembre 2023, la directive révisée sur les énergies renouvelables[38] rappelle l'obligation de respecter les critères UTCATF lors de la production de combustibles issus de la biomasse forestière.

3.4. Options réglementaires pour les terres, l'alimentation, l'énergie et la bioéconomie en faveur de la neutralité climatique

La communication récemment publiée sur l'objectif climatique de l'Europe à l'horizon 2040 et la voie vers la neutralité climatique présente une réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre de 90 % par rapport aux niveaux de 1990 comme objectif recommandé pour 2040. L'analyse d'impact[39] montre que pour atteindre cet objectif, les absorptions de carbone (de l'atmosphère au moyen d'absorptions de carbone fondées sur les terres et industrielles) devraient atteindre jusqu'à 400 Mt éq. CO_2. Cet objectif recommandé correspond à l'avis du conseil scientifique consultatif européen sur le changement climatique (ci-après le «conseil consultatif»)[40] et est conforme aux dispositions de la loi européenne sur le climat visant à présenter un budget GES conforme aux engagements de l'Union au titre de l'accord de Paris.

Comme tous les autres secteurs, le secteur UTCATF joue un rôle important dans la réalisation de l'ambition climatique de l'Union à l'horizon 2040, tout en contribuant à la souveraineté alimentaire de l'Union et à une bioéconomie circulaire durable. Des politiques et mesures appropriées devraient permettre de réduire les émissions autres que de CO_2 du secteur agricole[41], tout en augmentant le puits de carbone terrestre par un renforcement de la capacité des sols et des forêts à stocker davantage de carbone. Cette combinaison gagnant-gagnant pourrait permettre aux secteurs combinés de l'agriculture, de l'utilisation des terres et de la foresterie de devenir climatiquement neutres.

La gestion des terres est étroitement liée à la production et à la transformation des denrées alimentaires. Dans son récent rapport[42], le conseil consultatif note qu'une approche globale permet de recenser les possibilités d'atténuation transsectorielles, y compris les possibilités d'atténuation par les producteurs, les consommateurs et les acteurs intermédiaires de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, et garantit qu'une démarche cohérente est adoptée pour équilibrer les différents aspects environnementaux, économiques et sociaux. Le conseil consultatif fait également observer que l'introduction de mécanismes fondés sur le marché dans les secteurs de l'agriculture et de l'utilisation des terres pourrait constituer un outil efficace pour inciter les acteurs de la chaîne de valeur alimentaire à passer à des processus à faibles émissions. Cela permettra également de réduire les émissions là où de telles réductions sont les plus

[38] Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).
[39] L'analyse repose sur des scénarios qui tiennent compte des politiques et des mesures adoptées jusqu'en mars 2023. Les États membres présenteront leurs plans nationaux définitifs en matière d'énergie et de climat en 2024, qui pourraient inclure des mesures supplémentaires.
[40] ESABCC (2023). DOI: 10.2800/609405
[41] Document de travail des services de la Commission, Rapport d'analyse d'impact accompagnant la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, «Garantir notre avenir – Objectif climatique de l'Europe pour 2040 et voie vers la neutralité climatique à l'horizon 2050 pour une société durable, juste et prospère», SWD(2024) 63 final.
[42] ESABCC, 2024, DOI: 10.2800/216446

rentables et pourrait fournir des incitations importantes pour stimuler les absorptions de carbone dans le secteur UTCATF. Le conseil consultatif estime également qu'un meilleur alignement de la PAC sur les ambitions de l'Union en matière de climat pourrait également jouer un rôle majeur.

Une approche stratégique intégrée dans le secteur alimentaire permettrait aux gestionnaires des terres d'adopter des pratiques d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci qui se renforcent mutuellement. Une gestion des terres respectueuse de la biodiversité augmentera les absorptions de carbone, renforcera la résilience du puits de carbone de l'Union et améliorera la fertilité des sols.

Les produits de stockage du carbone à longue durée de vie issus de sources durables, tels que le bois utilisé dans la construction, sont susceptibles d'accroître les absorptions de carbone et de contribuer à la décarbonation d'autres secteurs. En les utilisant, la bioéconomie circulaire durable peut offrir aux gestionnaires de terres de nouveaux débouchés commerciaux, étant donné que la biomasse remplace le carbone fossile dans l'économie de l'Union. En outre, de nouvelles approches de l'agrostockage capables d'accroître les absorptions de carbone émergent, telles que la séquestration du carbone résultant d'activités durables dans les écosystèmes marins côtiers (carbone bleu), ce qui peut également contribuer à l'atténuation du changement climatique.

3.5.Conclusions et étapes suivantes

Si le secteur UTCATF reste un puits de carbone, la tendance inquiétante à la baisse des puits UTCATF au cours de la dernière décennie persiste. Compte tenu des nombreux développements politiques intervenus depuis l'entrée en vigueur du règlement UTCATF il y a environ six ans, la Commission lancera une évaluation du règlement parallèlement au présent rapport. Une fois que le cadre de certification des absorptions de carbone sera entré en vigueur, elle examinera dans cette évaluation les avantages et les compromis possibles découlant de l'inclusion des produits de stockage du carbone à longue durée de vie issus de sources durables qui ont un effet positif net de séquestration du carbone dans le champ d'application du règlement UTCATF[43].

L'évaluation a également pour but d'évaluer le règlement au regard des principes d'amélioration de la réglementation (efficacité, efficience, pertinence, cohérence et valeur ajoutée européenne) et d'explorer les possibilités de simplification et de réduction de la charge administrative. Elle permettra à l'Union de tirer des enseignements du passé pour contribuer à la prise de décision future et de recenser les domaines à améliorer dans la future conception des politiques après 2030. En définitive, l'objectif est de faire en sorte que le cadre d'action pour le secteur des terres reste adapté à sa finalité et qu'il constitue un moyen efficace d'atteindre l'objectif clé de neutralité climatique de la bioéconomie circulaire durable.

[43] Voir l'article 17, paragraphe 3, du règlement UTCATF.