



Council of the
European Union

Brussels, 8 October 2014
(OR. en, fr)

13855/14
ADD 1

AGRI 610
CLIMA 87
ENV 800
ENER 420
IND 272
COMPET 549
MI 732
ECOFIN 877
TRANS 461

NOTE

From: Presidency
To: Delegations

Subject: Policy Framework for Climate and Energy in the period 2020 to 2030:
agriculture aspects

With a view to the lunch debate in the margins of the Council ("Agriculture and Fisheries") on 13 October 2014, delegations will find attached, in the Annex, comments from the French delegation in French and English.

Contribution française aux enjeux agricoles**des négociations européennes sur le cadre énergie-climat 2030**

Le changement climatique est un enjeu planétaire considérable. Une action collective immédiate pour engager une réelle transition vers une économie mondiale sobre en carbone est nécessaire.

L'Union européenne s'est dotée ces dernières années d'un cadre européen ambitieux en faveur du climat à horizon 2020, qu'il convient aujourd'hui de renforcer afin de limiter l'augmentation de température à 2°C d'ici 2100. A ce titre, la France soutient la fixation d'un objectif global ambitieux de réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990.

L'agriculture est très concernée par le changement climatique, qui affecte directement sa production. L'augmentation de la température est susceptible d'avoir un impact notamment sur le niveau et le type de production. Ce secteur doit donc œuvrer simultanément d'une part pour s'adapter au changement climatique et d'autre part pour atténuer son amplitude en réduisant ses émissions de gaz à effet de serre, en accroissant sa fonction de puits de carbone et en permettant une substitution de matériaux énergivores ou d'énergies fossiles très émissives.

L'agriculture a un rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique. Ce secteur possède à cet égard de nombreux atouts. D'une part, il a le potentiel de capter et stocker le CO₂ atmosphérique dans les sols agricoles et dans la biomasse. Différentes pratiques culturales permettent d'accroître cette fonction de puits de carbone (techniques sans labour, cultures intermédiaires, agroforesterie, plantation de haies, gestion des prairies, etc.). D'autre part, l'agriculture peut améliorer sa performance énergétique sur les exploitations et réduire ses émissions de gaz à effet de serre, notamment en réduisant sa consommation d'intrants (via des actions sur la fertilisation azotée, une modification des rations animales, la valorisation des effluents à travers la méthanisation, etc.). Par ailleurs, l'agriculture contribue aussi à réduire la consommation d'énergies fossiles en offrant aux autres secteurs de l'économie des sources d'énergie alternatives (biomasse pour des usages sous forme de chaleur, de carburant ou d'électricité). Enfin, elle fournit des produits biosourcés innovants pour les multiples secteurs industriels de la bioéconomie.

Ce secteur fait donc partie de la solution pour répondre au défi du changement climatique. Une mobilisation optimale des différents leviers permettra de contribuer pleinement à la réalisation des objectifs du cadre énergie climat 2030.

A ce titre, plusieurs politiques publiques ont d'ores et déjà été définies pour encourager cette transition et développer une agriculture climato intelligente. La nouvelle PAC présente des outils pour impulser et accompagner cette transition. Au niveau national, des initiatives volontaristes complémentaires ont souvent été initiées. La France, par exemple, a mis en place différents plans d'actions et un projet plus global concernant l'agroécologie.

Le cadre énergie climat 2030 s'inscrit dans le cadre international de la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique (CCNUCC). Il représentera la contribution de l'Union européenne et de ses États membres à l'accord global négocié lors de la COP 21 en 2015. Le cadre énergie climat 2030 s'appuie sur les méthodologies de comptabilisation et d'inventaire des émissions de gaz à effet de serre définies au niveau international.

Or, les méthodologies de comptabilisation et d'inventaire établissent une segmentation des émissions entre différentes catégories d'émissions. Les émissions du secteur agricole sont ainsi éclatées dans trois catégories distinctes de l'inventaire : la catégorie « énergie » pour ce qui concerne les émissions provenant de la consommation d'énergie fossile dans le secteur agricole ; la catégorie UTCATF¹ pour ce qui concerne les émissions et les absorptions de carbone des sols agricoles ; la catégorie « agriculture » de l'inventaire pour les émissions agricoles d'origine biologique provenant notamment de la fertilisation azotée, de la rumination du cheptel et de la gestion des effluents d'élevage.

Les méthodologies actuelles d'inventaire et de comptabilisation éclatent ainsi la contribution de l'agriculture au changement climatique dans différents compartiments. Il sera par ailleurs nécessaire d'améliorer les méthodologies d'inventaire.

¹ L'UTCATF (LULUCF en anglais) regroupe les puits de carbone des sols agricoles, de la forêt et des produits bois et les émissions et absorptions de CO₂ liées aux changements d'usage des terres (boisement, reboisement, déboisement)

En effet, les méthodologies proposées par défaut par le GIEC ne sont à ce jour pas suffisamment précises pour pouvoir rendre compte des effets de la majorité des mesures de réduction des émissions agricoles. Un travail doit être mené aux différents niveaux (national, européen et international).

Cette segmentation et ce manque de précisions des méthodologies d'inventaire et de comptabilisation conduisent à ne capter dans la catégorie « agriculture » de l'inventaire qu'une part limitée du potentiel d'atténuation global du secteur agricole.

En effet, les économies d'énergie des exploitations et la gestion des prairies font partie des principaux leviers les plus coûts-efficaces. Or, ces changements de pratiques agricoles, qui représentent un potentiel de réduction des émissions important, ne sont aujourd'hui pas reflétés dans la catégorie « agriculture » de l'inventaire, utilisée par la Commission pour évaluer le potentiel d'atténuation des différents secteurs.

Ainsi, en France, sur l'ensemble des principaux leviers de réductions des émissions agricoles identifiés, seul le tiers du potentiel d'atténuation est actuellement comptabilisé au bénéfice de la catégorie « agriculture » de l'inventaire².

Le potentiel d'atténuation réellement pris en compte sous la catégorie « agriculture » de l'inventaire est par ailleurs très fortement corrélé au niveau de production. En effet, l'agriculture est un secteur particulier dont les émissions sont majoritairement d'origine non énergétique et contrôlées par des processus biologiques (micro-flore et micro-faune des sols, du rumen, etc.). La nature biologique et le caractère diffus de ces émissions limitent les leviers de réduction en comparaison des émissions des autres secteurs, de nature technologique et énergétique, et expliquent qu'un certain nombre de ces leviers sont caractérisés par un coût d'atténuation important et une efficacité limitée. A titre d'exemple, il est relativement simple d'installer des torchères pour éviter le rejet dans l'atmosphère des gaz de décharges. En revanche, à production constante, il n'est pas possible de modifier fortement les quantités de méthane émises par rumination du cheptel.

² Source : étude « Quelle contribution de l'agriculture française à la réduction des émissions de gaz à effet de serre ? », INRA, juillet 2013.

Ainsi, le potentiel d'atténuation pris en compte sous la catégorie « agriculture » de l'inventaire porte sur des leviers pour la plupart à la fois peu coût-efficaces et fortement corrélés au niveau de production. Ce potentiel comptabilisé en pratique s'avère donc relativement faible.

Dans son étude d'impact, pour la partie relative à l'atteinte d'une réduction de -30 % des émissions des secteurs correspondant au périmètre actuel du pilier « hors-ETS », la Commission estime à – 28 % la réduction des émissions comptabilisées dans la catégorie « agriculture » de l'inventaire. Sur la base des études scientifiques disponibles, il apparaît que cette évaluation est largement supérieure au potentiel réel d'atténuation de la catégorie « agriculture » compte tenu notamment de la nature biologique des émissions et de leur caractère diffus ainsi que de l'éclatement des émissions et des puits de carbone agricoles dans plusieurs catégories de l'inventaire. Même sous l'hypothèse d'une mise en œuvre efficace de politiques volontaristes, et dans le cadre des méthodes d'inventaire et de comptabilisation actuelles, le potentiel d'atténuation du secteur agricole, à production constante, serait beaucoup plus faible.

Si un niveau de contribution irréaliste était attendu de l'agriculture, cela aurait pour conséquence directe une réduction du niveau de production agricole, en particulier dans le secteur de l'élevage.

Or, la production agricole devra augmenter dans les années à venir pour répondre aux défis de la sécurité alimentaire mondiale, dans un contexte de croissance attendue de la population mondiale, qui devrait atteindre plus de 9 milliards en 2050. En outre, la production agricole européenne joue un rôle de stabilisation du marché agricole mondial. L'Union européenne a un rôle à jouer dans ce défi de sécurité alimentaire au niveau mondial, qu'il convient de ne pas sous-estimer.

Enfin, d'un point de vue climatique, imposer des contraintes trop fortes aux agriculteurs européens aurait vraisemblablement un effet contre-productif. En effet, les productions agricoles européennes risqueraient d'être délocalisées là où les contraintes environnementales sont moins fortes (phénomène de fuites de carbone). Une telle politique ne conduirait qu'à simplement déplacer le problème dans une autre région du monde, en l'aggravant du fait de modes de production moins efficaces ailleurs.

Il est important que l'Union européenne s'engage sur un objectif d'atténuation ambitieux et envoie un signal fort au niveau international. Des politiques volontaristes pour accroître le potentiel d'atténuation des différents secteurs doivent être développées. L'agriculture fait partie de la solution pour lutter contre le changement climatique et les leviers identifiés dans ce secteur doivent être mobilisés de façon optimale. Le Conseil européen d'octobre sera l'occasion d'envoyer ce signal positif à la société civile et à nos partenaires internationaux et de confirmer l'ambition de l'Union européenne en matière de climat. Dans le même temps, il est essentiel que le Conseil européen prenne en considération dans ses décisions les spécificités des États membres, et notamment le poids dans leurs émissions de leur agriculture, dont le potentiel d'atténuation est plus faible que celui de la majorité des secteurs émetteurs.

En outre, il est nécessaire à l'avenir de poursuivre l'amélioration des méthodes de comptabilisation et d'inventaire appliquées au secteur agricole, de manière à pouvoir bien rendre compte des effets des leviers d'atténuation existants dans les différentes composantes de ce secteur et qui seront mis en œuvre.

French contribution regarding agricultural challenges within the**European Negotiations on the 2030 climate and energy framework**

Climate change is a crucial global challenge. Immediate and collective action to initiate a genuine transition towards a low-carbon global economy is necessary.

In recent years the European Union has adopted an ambitious European climate framework for 2020, which now needs to be strengthened in order to limit temperature increases to 2°C by 2100. In this regard, France supports the setting of an ambitious global target of a 40% reduction of greenhouse gas emissions compared to 1990.

Climate change is of major relevance to agriculture since its production is directly affected by it. The increase in temperature is likely to impact the level and type of production. This sector should therefore work simultaneously both to adapt to climate change and to mitigate its scale by reducing its greenhouse gas emissions, by enhancing its function as carbon sink and enabling replacement of energy-intensive materials and fossil fuels generating high levels of greenhouse gases.

Agriculture has a role to play in combating climate change. This sector has many advantages in this respect. Firstly, it has the potential to capture and store the CO₂ from the atmosphere in agricultural soils and biomass. Various farming practices can enhance the carbon sink function (no-tillage techniques, intermediate crops, agroforestry, the planting of hedgerows, grassland management, etc.). Secondly, agriculture can improve its energy performance on farms and reduce its greenhouse gas emissions, in particular by reducing its consumption of inputs (through actions on nitrogen fertilisation, changes in animal feed, effluent recovery and use through methanisation, etc.). Furthermore, agriculture can also contribute to reducing fossil fuel consumption by providing other sectors of the economy with alternative energy sources (biomass for uses such as heat, fuel or electricity). Finally, it provides innovative bio-based products for the many industrial sectors in the bioeconomy.

This sector is therefore part of the solution to tackle the challenge of climate change. Optimal use of the various levers will contribute fully to achieving the objectives of the 2030 energy and climate framework.

In this regard a number of public policies have already been defined in order to foster this transition and develop climate-smart agriculture. The new CAP provides tools to stimulate and support the transition. At national level, complementary proactive initiatives have often been launched. France, for instance, has set up various action plans and a wider project on agroecology.

The 2030 energy and climate framework is part of the international context of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). It will constitute the contribution of the European Union and its Member States to a global agreement negotiated at COP 21 in 2015. The 2030 energy and climate framework is based on greenhouse gas emissions accounting and inventory methodologies defined at international level.

However, accounting and inventory methodologies segment emissions on the basis of various categories of emissions. Emissions from agriculture are for example broken down into three separate categories in the inventory: The “energy” category as regards emissions from fossil energy consumption in the agricultural sector; the “LULUCF”³ category for carbon emission and absorption in agricultural soils; the “agriculture” category of the inventory for agricultural emissions of biological origin in particular from nitrogen fertilisation, livestock rumination and manure management.

Current accounting and inventory methodologies thus break down the contribution of agriculture to climate change into different compartments. It will also be necessary to improve inventory methodologies. Indeed, the methodologies proposed by default by the IPCC (intergovernmental panel on climate change) are currently insufficiently specific to enable capture of the effects of most of the measures for reducing agricultural emissions. Work is needed at various levels (national, EU and international).

This segmentation and the insufficient level of accuracy on inventory and accounting methodologies lead to the capture in the “agriculture” category of the inventory of no more than a limited portion of the overall mitigation potential of the agricultural sector.

³ LULUCF includes soil carbon sinks in agricultural soils, forests and wood products and CO₂ emission and absorption related to changes in land use (afforestation, reforestation, deforestation)

Indeed, energy savings on farms and grassland management are among the most cost-effective of the key levers. However, these changes in agricultural practices, which represent a significant potential for reducing emissions, are currently not reflected in the “agriculture” category of the inventory used by the Commission to assess the mitigation potential of the various sectors.

Thus, in France, of all the main levers identified for agricultural emissions reductions, only one third of the mitigation potential is currently accounted for in the “agriculture” category of the inventory.⁴

The mitigation potential actually taken into account in the “agriculture” category of the inventory is also very highly correlated to the level of production. Indeed, agriculture is a particular sector in which emissions are predominantly non energy-related and controlled by biological processes (microflora and microfauna of soils and rumen, etc.). The biological and diffuse nature of these emissions limits the possibilities for their reduction in comparison to other sectors whose emissions are more technology- and energy-related, a fact which explains why a number of such levers are characterised by significant mitigation costs for limited effectiveness. For example, it is relatively simple to install flares in order to prevent the release into the atmosphere of landfill gas. On the opposite, production level being equal, it is not possible to strongly alter the amounts of methane emitted by livestock rumination.

Thus, the mitigation potential taken into account in the “agriculture” category of the inventory relates to levers that in most cases present low cost-effectiveness and high correlation with the level of production. The captured potential is therefore relatively limited in practice.

In its impact assessment, with respect to the part relating to achievement of a 30% reduction in emissions from sectors within the current scope of the “non-ETS” pillar, the Commission estimates at 28% the reduction in emissions accounted for in the “agriculture” category of the inventory. On the basis of the available scientific literature, it appears that this assessment is significantly above the actual mitigation potential of the “agriculture” category particularly bearing in mind the biological and diffuse nature of the emissions and the fact that agricultural emissions and carbon sinks are segmented into various inventory categories. Even assuming efficient implementation of proactive policies, and applying the current accounting and inventory methodologies, the mitigation potential of the agricultural sector, production levels being equal, would be much lower.

If an unrealistic level of contribution were expected of agriculture, that would result directly in a reduction of the level of agricultural production, especially in the livestock sector.

⁴ Source: study of French agriculture “What contribution to the reduction of greenhouse gas emissions?”, INRA, July 2013.

However, agricultural production will need to increase in the coming years to address the global food security challenges, in the context of the expected growth in the world's population set to reach over 9 billion by 2050. In addition, the European Union's agricultural production contributes to stabilise global agricultural markets. The European Union has a part to play in meeting the challenge of global food security, a role that should not be underestimated.

Finally, from the standpoint of the climate, imposing too heavy a burden on European farmers could be counterproductive. Indeed, there is a risk that European agricultural production would be transferred to locations subject to less stringent environmental constraints (cf. the carbon leakage phenomenon). Such a policy would simply relocate the problem to other regions of the world, making it worse due to the less efficient modes of production elsewhere.

* * *

It is important that the European Union commits to an ambitious mitigation target and sends out a strong signal at international level. Proactive policies to increase the mitigation potential of the various sectors should be developed. Agriculture is part of the solution for climate change and the levers identified in this sector must be mobilized optimally. The October meeting of the **European Council** will be an opportunity to send out this positive signal to civil society and to our international partners and to confirm the European Union's ambition in terms of climate. At the same time, it is essential that the **European Council** takes into consideration in its decisions the specificities of the Member States, and in particular the weight in their emissions of their agricultural sector, which mitigation potential is lower than the one of the major part of the emitter sectors.

Furthermore, it is necessary to continue to improve accounting and inventory methodologies applied to the agricultural sector in the future, in order to take proper account of the effects of mitigation measures both already in place and to be implemented in various parts of the sector.