



Ancrer l'Agriculture dans un Accord de Copenhague

Rapport de Synthèse de la FAO
pour les parties à la CCNUCC

L'agriculture peut jouer un rôle rapide et vital dans l'atténuation des gaz à effet de serre

L'agriculture est une grande source de gaz à effet de serre (GES) et contribue pour 14 pour cent aux émissions mondiales¹. Combinée à des changements d'affectation des terres, y compris la déforestation (dont l'agriculture est un important moteur), cette part s'élève à plus du tiers des émissions totales de GES. Entre 1990 et 2005, les émissions agricoles dans les pays en développement ont haussé de 32 pour cent et devraient, selon les prévisions, poursuivre leur progression. La réduction et l'élimination des émissions du secteur, tout en assurant la sécurité alimentaire et permettant la croissance économique, devront faire partie d'un effort mondial prioritaire visant à réaliser l'objectif ultime de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) décrit à l'article 2. Le potentiel d'atténuation technique du secteur est élevé et 74 pour cent de ce potentiel se situent dans les pays en développement. Le GIEC et les indicateurs financiers mondiaux soulignent que, vu l'ampleur de l'enjeu, pour stabiliser les concentrations de GES, il faudra utiliser les réductions des émissions issues de l'agriculture, de la foresterie et des autres utilisations des terres (AFOLU) dans toute la mesure durable possible, jusqu'à ce que les nouvelles technologies soient à la portée de tous. L'action est réalisable et l'inaction n'est pas prévue. ***C'est pourquoi la question qui se pose n'est PAS de savoir si l'agriculture devrait être comprise dans le document de conclusion de Copenhague, mais plutôt s'il est justifié de l'exclure.***

Ce rapport de synthèse se propose de renseigner les négociateurs sur la place de l'agriculture dans les négociations actuelles, et fournit quelques propositions sur la manière de l'aborder dans le cadre d'un accord sur le changement climatique mondial. Il tire parti de la soumission d'ordre plus technique et détaillée de la FAO au Groupe de travail spécial sur les actions concertées à long terme (AW-LCA) préalable à sa quatrième session (FAO, *Enabling agriculture to contribute to climate change mitigation*, 6 février 2009²).

L'agriculture offre des mesures d'atténuation adaptées au plan national (MAAN) pour les pays en développement

Ces MAAN représentent un important point d'entrée grâce auquel les pays en développement pourraient contribuer de façon adaptée au plan national aux efforts d'atténuation mondiaux. Pour un grand nombre de ces pays, l'agriculture est un secteur fortement sensible au climat, souvent le secteur principal de leur économie, doté d'aptitudes techniques et économiques considérables à atténuer les émissions. Dans bien des cas, les pratiques agricoles d'atténuation ont des co-avantages qui améliorent la productivité et la résistance, contribuant par là même à la sécurité alimentaire, au développement durable et à l'adaptation. C'est pourquoi, l'atténuation venant du secteur agricole est extrêmement importante pour l'élaboration de MAAN dans les pays en développement. L'inclusion de l'agriculture dans ces mesures pourrait contribuer aussi à contrebalancer

1 Voir le rapport AWG-LCA de l'atelier sur les possibilités et enjeux auxquels fait face le secteur agricole en matière d'atténuation des effets du changement climatique tenu le 4 avril 2009 (<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca5/eng/crp02.pdf>)

2 <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/igo/036.pdf>

l'exclusion de la plupart des systèmes d'atténuation agricole du Mécanisme pour un développement propre du Protocole de Kyoto.

Simultanément, dans le cadre de la mise au point des MAAN, on pourrait examiner des mécanismes de financement novateurs utilisant des approches élargies et plus souples, de multiples courants financiers et des systèmes novateurs de paiement/incitation/exécution pour atteindre les producteurs ruraux, y compris les petits propriétaires fonciers. Certaines formes d'atténuation venant de l'agriculture ont de hauts coûts d'investissement initial et de transaction ou des risques élevés qui pourraient s'avérer financièrement peu attractifs initialement pour les marchés internationaux, mais le financement public se justifierait si les activités augmentaient fortement la production agricole et réduisaient la vulnérabilité aux changements climatiques.

En outre, les capacités et situations nationales différentes semblent indiquer que des approches progressives pourraient s'avérer nécessaires pour permettre la transition vers les systèmes de développement durable à faibles émissions. Une étape initiale pourrait mettre l'accent sur l'instauration d'un climat de confiance, la création de capacités et des stratégies nationales pendant laquelle le renforcement des capacités, l'assistance technique et les incitations financières seraient soutenus par des financements publics, provenant éventuellement d'un fonds fiduciaire multidonateurs qui utiliserait des recettes tirées de la vente aux enchères de crédits. À un moment donné les réductions d'émissions (RE) de projets pilotes pourraient être achetées. Ces RE ne seraient pas utilisées à des fins de conformité mais plutôt pour gagner de l'expérience et montrer aux agriculteurs que les services environnementaux sont assortis de récompenses financières. Lors d'une étape intermédiaire, on pourrait amorcer la mise en œuvre de stratégies, le développement des projets et, si la situation nationale le permet, des mesures d'atténuation sectorielles en utilisant des fonds publics et des méthodes simples (niveau 1, par exemple). Les pays qui possèdent ou acquièrent des capacités et des connaissances pourraient s'orienter vers la comptabilisation progressivement plus précise des réductions des émissions, l'utilisation des incitations offertes par les mécanismes du marché et des méthodes de suivi, communication et vérification (SCV) plus robustes avec des mesures de protection préalables pour assurer l'intégrité sociale et environnementale. Cela pourrait à son tour conduire à un mécanisme MAAN d'échanges de carbone pour les réductions/éliminations d'émissions, afin de multiplier les investissements et les capacités d'innovation du secteur privé, ainsi que pour la création éventuelle de mécanismes nationaux de « cap and trade » dans les pays en développement lorsque la situation nationale s'y prête.

Adaptation à la situation et aux capacités des pays

Les mesures d'atténuation adaptées au plan national dans le secteur agricole varieront suivant le pays et devront s'harmoniser avec sa situation et ses capacités. Les mesures d'atténuation, qui apportent de nombreux co-avantages en termes de sécurité alimentaire, réduction de la pauvreté et résistance des systèmes de production agricole, par exemple, favoriseront en particulier les zones où la productivité agricole est stagnante, notamment où un grand pourcentage de la population ou de l'économie en dépend. L'agriculture est contrainte à accroître sa production afin de satisfaire des besoins alimentaires croissants associés à l'augmentation de la population, donnant lieu à des pressions pour la conversion des terres à l'agriculture et accélérant la dégradation des terres qui accroît les émissions. Ces inconvénients pourraient être évités en adoptant des pratiques agricoles et de gestion des terres durables qui réduisent ou éliminent les émissions. Cependant, il faudra un investissement public considérable dans la création de capacités, le développement institutionnel, la vulgarisation et le financement agricole pour que les agriculteurs puissent faire cette transition. Dans une telle situation, les MAAN basées sur l'agriculture pourrait déclencher des changements qui produiraient non seulement l'atténuation mais aussi des avantages au plan du développement.

En **Afrique** orientale, la productivité agricole reste à un niveau relativement bas, soit environ 1 t de maïs/ha pendant les 15 dernières années. La gestion améliorée des éléments nutritifs, l'emploi accru d'engrais biologiques et synthétiques (les niveaux actuels de 6 kgN/ha sont beaucoup trop faibles) et la remise en état des terres dégradées non seulement augmenteraient la productivité agricole, mais réduiraient aussi la déforestation et pourraient, d'après le GIEC, piéger environ 147 MtCO₂/an au prix supposé du carbone de 0-20 \$EU/tCO₂e.

Les MAAN agricoles pourraient également jouer un rôle important en réduisant les émissions agricoles et la pollution environnementale dans des systèmes de production à plus forte intensité de capital, tout en favorisant l'adaptation

au changement climatique. Souvent dans ce contexte, des instruments stratégiques agricoles et environnementaux existent déjà et sont capables de promouvoir des formes de production et d'atténuation plus viables. Cependant, font souvent défaut la technologie, les systèmes de SCV et les capacités institutionnelles à gérer de multiples objectifs et des programmes complexes.

En **Asie**, l'efficacité accrue de l'utilisation d'engrais est une question clé dans la mise en valeur des terres agricoles, et contribue à réduire les coûts d'exploitation et à accroître la productivité. Simultanément, on peut également réduire les émissions d'oxyde nitreux et la pollution hydrique par les nitrates. Pour réaliser les changements nécessaires il faudra éduquer les vulgarisateurs et les agriculteurs et leur fournir des incitations pour qu'ils utilisent de manière plus ciblée les intrants et l'agriculture de conservation.

Les politiques agricoles d'atténuation dans les systèmes de production agricole industrialisés pourraient contribuer à la création d'un système national et mondial plus cohérent de comptabilisation des GES et à la mise en application réciproque des politiques environnementales. L'Examen récent de l'UE des informations existantes sur les interrelations entre le sol et le changement climatique a souligné que les politiques de l'UE en matière d'énergie renouvelable (biocombustibles et biomasse) ne garantissent pas nécessairement la gestion adaptée du carbone agricole³.

Besoins de suivi, communication et vérification - un élément d'une approche progressive

Dans la conception d'approches SCV agricoles on devra tenir compte de l'objectif, des coûts et des capacités propres au pays. Les pays exigeront, comme mentionné plus haut, différentes périodes de transition pour adopter des systèmes SCV précis afin de pouvoir surveiller les réductions et les éliminations d'émissions. Une assistance financière, la création de capacités et le transfert de technologies seront aussi nécessaires pour que les pays en développement mettent au point de systèmes SCV pour les activités d'atténuation agricoles. Il faudra apporter plus de précision aux mesures de compensation à l'aide d'approches liées au marché. L'adoption limitée des méthodes de comptabilisation basées sur l'utilisation des terres, les changements d'affectation des terres et la foresterie, et des expériences décevantes, montrent qu'une approche progressive avec des seuils de précision croissants convenus serait la plus adaptée à l'apprentissage par l'action et encouragerait la prise urgente des mesures d'atténuation nécessaires.

Synergies des financements pour l'atténuation, l'adaptation et l'aide publique au développement

La plupart des pays devront relever des défis liés tant à l'atténuation qu'à l'adaptation. Il importe d'accorder une haute priorité aux mesures d'atténuation qui ont d'importants avantages au plan de l'adaptation, à savoir la plupart des activités d'atténuation concernant les terres agricoles. On pourrait n'accorder qu'une faible priorité aux activités d'adaptation qui ne produisent pas des effets d'atténuation ou qui augmentent les émissions. Les financements devraient aller de préférence aux premières, mais on pourrait envisager une rémunération supplétive basée sur la valeur d'actif de l'adaptation. Il faudra mettre en place des systèmes SCV permettant de quantifier la valeur d'actif de l'adaptation à l'aide d'unités de comptabilisation convenues. Des activités combinées d'atténuation et d'adaptation réduiraient sans doute considérablement les coûts de transaction.

Le financement des mesures de lutte contre le changement climatique dans les pays en développement devrait être additionnel et clairement distinct de l'aide publique au développement courante. Cependant, on pourrait prendre en compte les synergies et l'efficacité accrue obtenues par la combinaison des deux sources de financement.

3 http://ec.europa.eu/environment/soil/review_en.htm.

Ancre l'agriculture dans un régime de changement climatique : trois propositions

Alors que les pays s'appêtent à lire pour la première fois les textes de négociation au cours de cette session, ils auront devant eux une série d'options à considérer. Les trois propositions suivantes sont présentées dans le cadre de ces options pour contribuer à ancrer l'agriculture dans un régime de changement climatique éventuel qui sera décidé à Copenhague. L'objectif est de permettre au secteur d'exploiter son potentiel d'atténuation, de fournir ses co-avantages particuliers d'atténuation à la sécurité alimentaire, à la mise en valeur agricole durable et à l'adaptation au changement climatique et de contribuer au succès des activités d'atténuation de la REDD.

1. Inclure l'agriculture dans les MAAN des pays en développement

- De nombreuses pratiques de gestion agricole et certains types d'utilisation des terres agricoles peuvent être des candidats prioritaires à inclure dans les MAAN grâce aux multiples avantages qu'ils procurent en matière d'atténuation, de développement durable, de services environnementaux et de synergies avec l'adaptation.
- Pour réaliser ces avantages, il faut encourager les agriculteurs à adopter ces pratiques et utilisations des terres par la création de capacités et des transferts technologiques/financiers qui doivent être conçus pour répondre aux spécificités de l'agriculture (qui partagent certaines similarités avec la REDD).
- Le paragraphe 73(d) du texte de négociation du Groupe de travail sur les actions concertées à long terme (FCCC/AWGLCA /2009/8) déclare que les MAAN peuvent inclure des activités REDD et connexes, ainsi que d'autres mesures d'atténuation mises en œuvre dans différents zones et secteurs, y compris l'agriculture. Bien que la situation nationale dictera le contenu des MAAN, l'importance de l'agriculture pour l'économie de maints pays en développement et des pays les moins avancés, ainsi que pour les moyens d'existence de 70 pour cent des pauvres des pays en développement, en fait un facteur de succès clé pour la lutte contre le changement climatique dans le cadre du développement durable d'une grande partie du monde en développement.

2. Assurer le financement de l'atténuation agricole

Deux étapes principales paraissent nécessaires :

- **(i) Étendre le champ d'action du Mécanisme pour un développement propre (MDP)** afin que le piégeage éventuel du carbone agricole souterrain et aérien (89 pour cent du potentiel d'atténuation technique de l'agriculture) puisse être réalisé. Les activités AFOLU pourraient comprendre : la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts (REDD), la gestion durable des forêts, la remise en état des marécages, la gestion durable des terres agricoles et des herbages, ainsi que d'autres utilisations durables des sols. Des unités de réductions certifiées temporaires/à long terme des émissions pour les crédits relatifs à l'utilisation des terres (boisement/reboisement) ne sont pas acceptées sur le marché pour diverses raisons. Une unité entièrement interchangeable pourrait être créée en adoptant une approche tampon pour assurer la permanence. Les répercussions de différents types de taux plafonds et d'incitations visant à réduire les émissions par unité du produit imposent des recherches plus approfondies dans différentes utilisations des terres et régions. La FAO a amorcé des travaux sur le secteur de l'élevage à cet égard (*Voir certaines options comprises dans les annexes 1 et 2 du document FCCC/KP/AWG/2009/8*).
- **(ii) Établir de nouveaux mécanismes financiers utilisant des approches élargies et plus souples**, qui intègrent différents sources de financement et programmes novateurs de paiement/incitations/exécution permettant d'atteindre les producteurs, y compris les petits propriétaires. Une approche progressive qui utilise des modalités d'agrégation plus rentables, des paiements groupés garantis par les assurances ou des garanties de bonne exécution, des règlements simplifiés et la reconnaissance des droits de propriété communautaires/individuels, officiels/informels sont certains des éléments de l'approche qui paraissent prometteurs à cet égard.
- Le paragraphe 134 du texte des négociations du Groupe de travail (FCCC/AWGLCA/2009/8), à la section intitulée « Cooperative Sectoral Approaches and Section-specific Actions », concerne l'agriculture et déclare que les Parties devront collaborer à la recherche-développement en matière d'atténuation pour le secteur agricole en reconnaissant l'importance d'une action internationale concertée pour fournir des incitations aptes à promouvoir l'atténuation des émissions de GES du secteur, notamment dans les pays en développement. Il faudra tenir compte du rôle des sols dans le piégeage du carbone, y compris par l'emploi de biochar et le

renforcement des puits dans les terres arides L'importance de la recherche-développement et des incitations pour l'atténuation agricole est pleinement reconnue mais pourrait devoir être correctement reflétée dans les sections du texte de négociation consacré à l'atténuation et au financement.

3. Vers une approche globale du paysage

La transition vers une approche globale de toutes les utilisations des terres pourrait favoriser la gestion des synergies, des avantages réciproques et des fuites qui se produisent dans l'atténuation des GES provenant de sources foncières et de puits. Les soumissions récentes, y compris celles de la Norvège, des Etats-Unis et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, vont dans ce sens. Les liens entre l'agriculture et la REDD suggèrent que la négligence de l'agriculture dans un régime de changement climatique mondial pourrait nuire gravement à la REDD.

- Les bases du carbone terrestre suivant cette approche pourraient comprendre i) tous les bassins de carbone terrestres (sol et biomasse aérienne et souterraine pour les GES relatifs) ou ii) tous les bassins de carbone terrestre mais, dans la mesure du possible, avec une comptabilisation distincte pour les différents systèmes d'utilisation des terres ; ceux qui pourraient être réglementés, par exemple, au titre d'un système REDD national.
- D'autres questions importantes concernent la nécessité, au fil du temps, d'un système de comptabilisation rigoureux des GES issus de l'utilisation des terres. Ce système serait nécessaire pour évaluer les fuites liées aux activités d'atténuation de l'utilisation des terres, à la bioénergie et au commerce, ainsi que pour assurer l'application réciproque des différentes politiques agricoles et environnementales. Tout aussi importante sera la définition d'une période de transition, établie par pays, pour fournir un horizon de planification permettant aux organisations nationales de créer des capacités et des systèmes de gestion, et de mener des recherches visant à combler les lacunes d'informations. Suivant la situation du pays, seraient nécessaires un transfert de technologies et une assistance financière, ainsi que des incitation pour ceux qui adopteront en premier les mesures.