



Avis du conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement

Les politiques belge et européenne en matière d'agrocarburants

1. Introduction

01. Le présent avis porte sur les politiques européenne et belge en matière d'utilisation de biocarburants dans le transport, dans le cadre du Plan National Énergie-Climat 2030 de la Belgique et de la directive énergies renouvelables 2018/2001 (période 2021-2030)¹. Cette directive laisse la possibilité aux États membres de réduire et même d'éliminer les objectifs d'incorporation dans les carburants des biocarburants de première génération, au bilan environnemental et social controversé.² La Commission européenne doit inclure l'ensemble des biocarburants ayant un bilan carbone négatif sur l'ensemble du cycle de vie dans la catégorie des biocarburants « à haut risque de changement indirect d'affectation des sols (indirect land use change - ILUC) » faisant l'objet d'un abandon progressif en vue de leur élimination complète à l'horizon 2030, tandis que la Belgique doit profiter de la nouvelle marge de manœuvre offerte par la nouvelle législation pour exclure les biocarburants de première génération de son Plan national Énergie-Climat (PNEC) 2030. D'autres leviers existent pour décarboner le secteur du transport.

Cet avis a été approuvé par le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement le 8 mars 2019.

Langue de rédaction d'origine : français.

¹ 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 (refonte), JO 21.12.2018.

² Les biocarburants dits « de première génération » sont produits à partir de céréales et d'autres plantes riches en amidon, sucrières et oléagineuses et à partir de cultures cultivées en tant que cultures principales essentiellement à des fins de production d'énergie sur des terres agricoles. L'éthanol (produit à partir de plantes riches en amidon) peut-être mélangé à l'essence tandis que le biodiesel (produit à partir de plantes oléagineuses) peut-être mélangé au diesel. Les biocarburants dits « avancés » ou « de deuxième génération » sont produits à partir de déchets, de résidus, de matières cellululosiques d'origine non alimentaire et de matières lignocellulosiques.

2. Présentation de la problématique

02. L'utilisation massive, depuis 2003, de matières premières agricoles dans le cadre de la politique européenne de promotion des énergies renouvelables a été encouragée dans un contexte où la croissance démographique mondiale, les changements de mode de consommation dans les pays émergents et le dérèglement climatique augmentent la volatilité des marchés des matières premières agricoles et accroissent la spéculation foncière sur les terres arables. La responsabilité de la demande européenne de biens agricoles pour les biocarburants a été pointée dans les épisodes de crise alimentaire et de mouvement d'accaparement des terres, deux phénomènes qui minent le droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les pays en développement. Par ailleurs, dans une perspective de cycle de vie, et compte tenu des impacts indirects sur les changements d'affectation des terres, plusieurs types de biocarburants présentent un bilan environnemental négatif en matière d'émissions de gaz à effet de serre (GES), en contradiction avec les objectifs internationaux de développement durable.

03. L'augmentation de la volatilité des prix des produits agricoles sur les marchés mondiaux a débouché sur les crises alimentaires mondiales de 2008 et 2011, qui ont particulièrement affecté les pays pauvres à déficit alimentaire; or, les signaux envoyés aux marchés par les Etats-Unis et par l'Union européenne, suite aux annonces d'une utilisation accrue de biocarburants dans le mix énergétique et notamment dans le transport, est une des causes principales de cette volatilité et de la spéculation qu'elle a encouragée³. Dans ce cadre, plusieurs organisations internationales ont dénoncé la consommation européenne de biocarburants en raison de son rôle dans les épisodes de flambée des prix alimentaires en 2008 et en 2011. Il n'y a pas nécessairement de consensus quant à la mesure exacte de cette contribution, compte tenu de l'interdépendance de différents facteurs qui jouent un rôle dans l'augmentation de la volatilité, parmi lesquels figurent les prix des énergies fossiles (augmentant la demande de biocarburants et le prix des intrants agricoles), la spéculation sur les cours des matières premières agricoles, et la spéculation foncière. Cependant, le rapport conjoint de dix agences internationales (parmi lesquelles notamment la FAO, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), et l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE)) présenté en 2011 sur la volatilité des prix alimentaires indique clairement que la demande de produits agricoles par l'industrie des agrocarburants a été un « facteur significatif » de la volatilité des prix durant ces deux crises.⁴

04. L'utilisation de terres agricoles dans les pays en développement en vue d'approvisionner le marché européen des biocarburants a contribué au phénomène de pression commerciale sur les ressources naturelles et à l'éviction des communautés rurales pauvres. D'après un rapport sur « les biocarburants et la cohérence des politiques pour le développement » commandité par la Commission européenne, « les marchés énergétiques constituent un facteur important de la tendance générale à l'acquisition de grandes étendues de terres. Un lien clair peut être établi entre la politique bioénergétique de l'UE et le grand intérêt des entreprises européennes pour acquérir des terres agricoles dans les pays en développement, en particulier en Afrique. Cela implique que le développement des biocarburants conventionnels a un impact sur l'accès aux ressources naturelles, comme la terre et l'eau, et mène souvent à une

³ Voir en particulier A. Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)* (Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), Rome, 2008), p. 19; G. Fischer, E. Hitznyik, S. Prieler, M. Shah and H. van Velthuizen, *Biofuels and food security*, OPEC Fund for International Development (OFID) prepared the International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) (2009); S. Bringezu, H. Schütz, M. O'Brien, L. Kauppi, R. W. Howarth, J. McNeely, *Towards sustainable production and use of resources: Assessing Biofuels*, United Nations Environment Programme (October 2009), chap. 4.

⁴ FAO, *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*, Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 2 June 2011.

augmentation de la concentration foncière au détriment des pratiques agricoles des petits propriétaires ».⁵

05. L'expansion de l'industrie des agrocarburants est indirectement à l'origine d'un processus massif de mise en culture de terres riches en biodiversité et en stockage de carbone. D'après l'étude Globiom, la principale étude sur les émissions liées aux changements indirects d'affectation des sols (indirect land use change - ILUC) commanditée par la Commission européenne, ce sont pas moins de 8,8 millions d'hectares qui auront été convertis en cultures, à l'horizon 2020, pour les besoins de la politique européenne d'énergie renouvelable. Cette superficie correspond à 0,6 % des terres cultivables dans le monde. Un tiers seulement de cette conversion (2,9 millions d'hectares) devrait se produire dans l'UE.⁶

06. Le changement d'affectation des sols indirect (ILUC) renvoie au fait que « la production de biocarburants a généralement lieu sur des terres cultivables précédemment utilisées par l'agriculture destinée à l'alimentation humaine ou animale. Comme cette production agricole est toujours nécessaire, elle peut être partiellement déplacée vers des zones non cultivées antérieurement, telles que les prairies et les forêts. Les émissions liées à l'ILUC risquent d'annuler les économies d'émission de GES car les prairies et les forêts absorbent généralement de grandes quantités de CO₂. En convertissant ces terres en culture, le CO₂ atmosphérique pourrait augmenter. »⁷ D'après l'étude Globiom susmentionnée, l'utilisation de biocarburants conventionnels augmente de 3,5 % le bilan carbone du transport européen en 2020 par rapport à un scénario sans obligation d'incorporation de ces biocarburants.

07. La consommation de biocarburants de première génération dans l'UE a été multipliée par 14 depuis 2002. Elle représentait 4 % du carburant de transport dans l'Union en 2017 en valeur énergétique. 80 % de la consommation européenne de biocarburants est du biodiesel, contre 20 % pour l'éthanol.⁸ En Belgique, la consommation de biocarburants de première génération est passée de 1 % du carburant de transport en 2007 à 5,5 % en 2017. Le biodiesel représentait plus des trois quarts de ces biocarburants.

08. La croissance rapide de ces taux d'incorporation est la conséquence de l'adoption d'un cadre réglementaire européen promouvant la consommation à grande échelle de biocarburants dans le cadre de ses politiques énergétique et climatique. En 2003, la directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports⁹ fixait les objectifs nationaux indicatifs de 2 % de biocarburants dans le transport en 2005 et de 5,75 % en 2010. Dans le cadre du paquet « climat-énergie » adopté en 2008, la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables¹⁰ a fixé des objectifs nationaux contraignants de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2020.

⁵ AETS, *Assessing the impact of biofuels production on developing countries from the point of view of Policy Coherence for Development*, étude commanditée et financée par la Commission européenne, février 2013. Voir aussi E. Cushion, A. Whiteman, and G. Dieterle, *Bioenergy Development: Issues and Impacts for Poverty and Natural Resource Management* (Washington, D.C.: World Bank, 2010), p. 119; et High-Level Panel of Experts, *Land tenure and international investments in agriculture: A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security* (Committee on World Food Security, FAO, Rome, July 2011).

⁶ Ecofys, IASA, E4tech, *The land use change impact of biofuels consumed in the EU*, 27 août 2015, étude commanditée et financée par la Commission européenne.

⁷ Commission européenne, *Land Use Change*, <https://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/biofuels/land-use-change>

⁸ EurObserv'ER, *Baromètres biocarburants 2018*, septembre 2018.

⁹ Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003 visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants ou autres carburants renouvelables dans les transports, OJ L 123 du 17.5.2003, p. 42.

¹⁰ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, OJ L 140 du 5.6.2009, p. 16.

09. La Belgique a procédé à plusieurs adaptations réglementaires afin de transposer ces directives européennes. L'arrêté royal du 4 mars 2005 relatif aux dénominations et caractéristiques des biocarburants a transposé les définitions ainsi que les objectifs indicatifs (2 % en 2005 et 5,75 % en 2010) de la directive 2003/30/CE. La Loi du 22 juillet 2009 relative à l'obligation d'incorporation de biocarburant dans les carburants fossiles mis à la consommation¹¹ a porté l'obligation d'incorporation à 4 % du volume. Elle a été remplacée par la Loi du 17 juillet 2013 relative aux volumes nominaux minimaux de biocarburants durables qui doivent être incorporés dans les volumes de carburants fossiles mis annuellement à la consommation.¹² Le 4 mai 2018, un arrêté royal a été adopté qui fixe l'objectif de 8,5 % (énergie) de biocarburants durables dans le transport belge en 2020, avec un plafond de 7 % pour les biocarburants de première génération, soit une augmentation de 27 % par rapport au niveau de consommation de 2017. Afin d'atteindre les 8,5 %, les sociétés pétrolières peuvent compter double les biocarburants avancés. L'objectif de cet Arrêté royal est de mettre la Belgique en conformité avec l'objectif de 10 % d'énergie renouvelable de la directive 2009/28/CE. L'électricité renouvelable comblera les 1,5 % manquants.

10. Le débat, au sein des instances de l'UE, autour du mode de calcul et des modalités de prise en compte de l'ILUC dans le régime de durabilité des biocarburants est intense depuis 2009. Il a débouché en septembre 2015 sur l'adoption de la directive 2015/1513, également appelée directive « ILUC », qui amende la directive 2009/28/CE en instaurant des mesures pour limiter les émissions de gaz à effet de serre liées aux changements indirects dans l'affectation des sols associés à la production de biocarburants¹³. La principale de ces mesures est le plafonnement à 7 % des biocarburants de première génération comptabilisables au titre de la directive 2009/28/CE en 2020. Ce plafonnement est supérieur aux propositions initiales de la Commission (5 %) et du Parlement (6 %).¹⁴

11. Le 14 juin 2018, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont trouvé un accord politique sur les grandes lignes de la nouvelle directive énergies renouvelables pour la période 2021-2030. Celle-ci qui a été adoptée formellement par le Conseil et le Parlement européens en décembre 2018 (directive 2018/2001). Elle prévoit un objectif global de 32 % d'énergies renouvelables dans l'UE en 2030. Dans les transports, la part d'énergie renouvelable est fixée de manière indicative à 14 % dans chaque Etat membre.

12. Concernant les biocarburants, les éléments essentiels de la directive 2018/2001 sont les suivants :

- la part des biocarburants de première génération ne peut dépasser les niveaux de 2020 + 1 % dans chaque Etat membre, avec un plafond maximum maintenu à 7 %;
- si la limite fixée sur les biocarburants de première génération dans un Etat membre est inférieure à 7 %, l'objectif global de la part des énergies renouvelables dans le transport en est réduit d'autant (ainsi par exemple, un Etat membre avec un plafond de 5 % de biocarburants de 1ère génération se verrait attribuer un objectif de 12 % dans le transport);
- les biocarburants présentant un haut risque d'ILUC seront plafonnés à leur niveau de 2019 jusqu'à 2023 puis progressivement réduits jusqu'à être supprimés en 2030, selon des critères présentés dans un acte délégué dont la proposition devait être présentée le 1^{er} février 2019 par

¹¹ *Mon. b.*, 23.8.2009.

¹² *Mon. b.*, 23.7.2013.

¹³ Directive (UE) 2015/1513 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 modifiant la directive 98/70/CE concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, OJ L 239, 15.9.2015, p. 1.

¹⁴ La directive 2015/1513 fixe aussi les estimations provisoires d'émissions de gaz à effet de serre liées à l'ILUC. Ces dernières ne doivent néanmoins pas être incluses dans le calcul du bilan carbone des biocarburants. Les Etats membres et les entreprises sont seulement obligés de fournir un rapport sur les émissions indirectes. Parallèlement, la directive 2015/1513 encourage les biocarburants avancés, dont l'objectif indicatif de consommation est fixé à 0,5 % en 2020.

la Commission - les biocarburants certifiés « à faible risque d'ILUC » sont exemptés de ces limites;

- un objectif de 7 % de carburants dits avancés doit de facto être atteint, en comptabilisant les biocarburants produits à partir de déchets ou résidus, listés dans l'annexe IX de la directive, ou l'électricité renouvelable – les biocarburants avancés bénéficieront d'un double comptage et l'électricité verte d'un quadruple comptage.

13. A la fin de l'année 2018, les autorités belges ont présenté une proposition de plan national énergie-climat 2030 (PNEC) qui prévoit un objectif de 14 % de biocarburants dans le transport en 2030, dont 7 % de biocarburants de première génération, soit la proportion maximale qu'autorise l'Union européenne, et 7% de biocarburants avancés. A ces 14% de biocarburants, s'ajoutent encore, dans la proposition de PNEC, d'autres types d'énergie renouvelable (électricité renouvelable notamment), pour atteindre une part totale de 20,6% d'énergie renouvelable dans les transports belges en 2030.

14. Le 8 février 2019, la Commission a présenté un projet d'acte délégué « concernant la détermination des cultures à haut risque d'ILUC pour lesquelles une expansion significative de l'aire de production sur des terres avec un stock élevé de carbone est observé et la certification des biocarburants, bioliquides et biomasse à faible risque d'ILUC ». ¹⁵ Deux critères cumulatifs ont été retenus pour déterminer ces cultures « à haut risque d'ILUC » : (a) une expansion annuelle des surfaces cultivées supérieure à 1 % depuis 2008 et affectant plus de 100.000 hectares ; (b) la part de cette expansion sur des terres présentant un important stock de carbone est supérieure à 10 %. D'après l'application de cette méthodologie dans l'acte délégué, seule la culture de palmier à huile est considérée comme « à haut risque d'ILUC ».

15. Le même projet d'acte délégué présente les critères permettant aux biocarburants à base de matières premières agricoles considérées « à haut risque d'ILUC » d'être classés « à faible risque d'ILUC » : ces matières premières doivent soit résulter d'une augmentation dûment vérifiée de la productivité (principe d'additionnalité), soit avoir été cultivées sur des terres non utilisées, abandonnées ou sévèrement dégradées, soit avoir été produites sur des petites propriétés de moins de cinq hectares. L'acte présente également certaines modalités des processus de certification des biocarburants « à faible risque d'ILUC ».

3. Recommandations :

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement fait les recommandations suivantes :

A l'échelle européenne

16. Exiger l'inclusion dans la catégorie des biocarburants « à haut risque d'ILUC » présentée dans le projet d'acte délégué du 8 février de l'ensemble des biocarburants pour lesquels la prise en compte des émissions indirectes mène à un bilan carbone négatif par rapport à l'équivalent fossile. Le biodiesel de soja doit être inclus dans cette catégorie, de même que le biodiesel de colza et le biodiesel de tournesol, dont les émissions sont supérieures à celles du diesel.

17. Exiger la suppression de la dérogation en faveur des « biocarburants à faible risque d'ILUC » prévue dans le projet d'acte délégué du 8 février 2019. Les critères qui établissent le faible risque d'ILUC sont soit non pertinents, soit difficiles à mettre en œuvre dans la pratique. Le risque est grand que cette

¹⁵ Ref. Ares(2019)762855

exemption ne serve de moyen détourné pour l'écoulement sur le marché européen de grandes quantités de biodiesel ayant un bilan carbone largement négatif.

A l'échelle belge

18. Exclure les biocarburants de première génération du plan énergie-climat 2030. Aucun de ces biocarburants ne peut prétendre respecter les critères de durabilité. Les mesures obligeant les sociétés pétrolières à les incorporer doivent être supprimées dès 2021, comme le permet la nouvelle directive 2018/2001.

19. Réviser la place des biocarburants « avancés » dans le plan énergie-climat 2030, dans le sens d'une approche plus réaliste et prudente, en vue de ne pas reproduire les errements du soutien aux biocarburants de première génération.

20. Promouvoir une politique de mobilité globalement orientée vers les alternatives à la voiture individuelle.

4. Justification des recommandations :

A l'échelle européenne

21. Telle que présentée dans la proposition d'acte délégué publié le 8 février 2019 par la Commission, la méthodologie déterminant les cultures « à haut risque d'ILUC » ne rend pas fidèlement compte de la globalité du phénomène de changement d'affectation des sols indirect. Cette méthodologie ignore les interactions entre les différents marchés, qui est au cœur du phénomène d'ILUC. Il est démontré que les marchés d'huiles végétales sont fongibles, c'est-à-dire que les huiles végétales sont largement substituables sur les marchés, de telle manière que l'augmentation de la demande pour une huile peut se traduire par l'augmentation de la production d'une autre. Ainsi, la forte augmentation de la demande en huile de colza par l'industrie du biodiesel entre 2000 et 2010 n'ayant pas entraîné une augmentation proportionnelle de la production européenne d'huile de colza, le déficit européen en huile végétale a été comblé par des importations d'huile de palme, notamment dans les secteurs agroalimentaires et oléochimiques.¹⁶ De même, la baisse vraisemblable de la consommation d'huile de palme suite à sa classification « à haut risque d'ILUC » sera comblée par l'utilisation d'autres huiles (soja, colza, tournesol) dans le biodiesel européen, ce qui se traduira en partie par une augmentation de la production mondiale de ces huiles, en partie par une réorientation des marchés antérieurement satisfaits par ces autres huiles vers l'huile de palme, l'huile végétale la moins chère du marché mondial.

22. Les mécanismes de substitution concernent également les marchés fonciers. Les données présentées en annexe de la proposition d'acte délégué supposent que seulement 8 % de l'expansion de la production globale de soja s'est produite depuis 2008 sur des terres présentant un important stock de carbone, ce qui tombe sous la limite des 10 % au-delà de laquelle un biocarburant est considéré par la Commission « à haut risque d'ILUC ». Cette approche évacue artificiellement l'expansion des activités agricoles sur les terres riches en carbone causée par l'expansion des cultures de soja sur des terres préalablement dédiée à ces autres activités. Il est démontré depuis longtemps que l'expansion des cultures de soja au Brésil se fait largement sur des terres dédiées à l'élevage, entraînant un déplacement de cette activité vers des régions riches en biodiversité et en carbone.

¹⁶ The International Council on Clean Transportation, *Vegetable Oil Markets and the EU Biofuel Mandate*, Briefing, février 2013.

23. La faiblesse de la méthodologie réside également dans le fait que l'historique du taux de déforestation d'une production donnée n'est pas nécessairement un indicateur des tendances futures. Ainsi s'agissant du Brésil, premier exportateur mondial de soja, la forte baisse dans les niveaux de déforestation de l'Amazonie entre 2002 et 2015 est liée à une politique volontariste de protection de l'Amazonie qui a été abandonnée en 2016, et à laquelle succède depuis le changement de présidence en 2019 un démantèlement de la réglementation environnementale. Une forte augmentation des pressions agricoles sur les milieux riches en carbone – Cerrado et Amazonie – est à l'œuvre, à laquelle l'expansion des cultures de soja apporte une contribution décisive.

24. La modélisation de l'ILUC et de ses émissions associées est officiellement reconnue par la législation européenne depuis 2015. Les modélisations économiques utilisées dans les études commanditées par la Commission européenne en 2011 et 2015 intègrent davantage de paramètres que la méthodologie retenue dans l'acte délégué et sont donc davantage en mesure d'évaluer les effets de l'augmentation de la demande d'une matière première agricole donnée sur les différents marchés. Quoique ses résultats varient suivant les scénarios et que des controverses méthodologiques demeurent, la modélisation économique demeure à ce jour la meilleure méthode à disposition des décideurs pour projeter l'ensemble des conséquences d'une politique d'approvisionnement donnée. Elle constitue dès lors un instrument d'aide à la décision de première importance en matière de biocarburants. Il n'est pas compréhensible que la Commission européenne n'y ait pas eu recours dans le processus d'élaboration des critères déterminant les biocarburants « à haut risque d'ILUC ».

25. La prise en compte des résultats de la principale des tentatives de modélisation, l'étude Globiom, rend les bilans carbone des biodiesels d'huile de palme, de soja et de colza respectivement trois fois, deux fois et 1,2 fois plus émetteurs que le diesel.¹⁷

26. Le 16 novembre 2017, la Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable, Marie-Christine Marghem, a saisi le Conseil fédéral du développement durable, le Conseil central de l'économie et le Conseil de la consommation¹⁸ d'une demande d'avis sur le projet d'Arrêté royal établissant des normes de produits pour les carburants destinés au secteur du transport d'origine renouvelable. Adopté le 14 février 2018, l'avis recommande que les autorités européennes et belges restreignent et éliminent l'usage des alternatives aux carburants fossiles qui émettent davantage de GES sur l'ensemble de leur cycle de vie.

27. S'agissant des critères déterminant les biocarburants « à faible risque d'ILUC », le projet de rapport de la Commission européenne¹⁹ qui accompagne la proposition d'acte délégué suggère que la meilleure manière d'assurer l'additionnalité de la production de matières premières destinées aux biocarburants est d'appliquer les lignes directrices utilisées par le Mécanisme de développement propre (CDM). Or la réalité de l'additionnalité dans les projets sous CDM est l'objet de sérieuses remises en question. Un rapport de l'Institut Öko de 2016 commandité par la DG CLIMA de la Commission européenne estime que 73 % de l'offre de crédits CDM sur la période 2013-2020 a une faible probabilité de réduction d'émissions, contre seulement 7 % de crédits ayant une haute probabilité de réduction.²⁰

28. La validité des concepts de terres « non utilisées », « non productives » « abandonnées » ou « dégradées » est contestée depuis plus de dix ans. Un grand nombre de travaux, notamment de la FAO, ont démontré que les terres considérées comme « non utilisées » par les États ou les acteurs

¹⁷ Analyse de cycle de vie réalisée par Transport et Environnement sur base des chiffres de l'étude Globiom.

¹⁸ Devenu depuis lors la Commission consultative spéciale « consommation » (CCS Consommation).

¹⁹ Commission européenne, *Report on the status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide (draft)*, février 2019.

²⁰ Öko Institut, *How additional is the Clean Development Mechanism?*, 2016, https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/docs/clean_dev_mechanism_en.pdf.

économiques ont souvent des fonctions économiques et sociales importantes pour les communautés rurales pauvres (pâturage saisonnier, collecte de bois de feu, cueillette, etc.).²¹

29. Qu'il s'agisse d'augmentation de productivité ou d'utilisation de terres abandonnées, la faiblesse intrinsèque de l'idée d'additionnalité appliquée aux matières premières pour les biocarburants est qu'elle suppose l'existence de gisements de production qui n'auraient pas été mis en exploitation en l'absence de la demande de l'industrie du biodiesel. Une supposition fragile dans un contexte où la demande mondiale d'huile végétale augmente de 1,5 million de tonnes chaque année (chiffres pour la période 2017-2026 d'après la FAO).²²

30. Aussi « robustes » et « transparents » soient-ils, les processus de certification ne pourront surmonter ces difficultés inhérentes au concept d'additionnalité et ne pourront garantir l'absence de déplacement de production, donc d'ILUC, liée au prélèvement de matières premières pour les biocarburants.

31. La classification des matières premières provenant de petites exploitations de moins de cinq hectares comme étant « à faible risque d'ILUC » est dénuée de tout fondement. La taille de l'exploitation n'est pas corrélée au risque de déforestation. Qui plus est, l'attribution de petites surfaces de terre à des travailleurs qui vendent leur production à une seule grosse usine contrôlée par de grandes sociétés est un modèle de production répandu dans les pays producteurs d'huile de palme.

A l'échelle belge

32. La Belgique a plusieurs fois réaffirmé son engagement en faveur de l'Agenda 2030 des Nations unies pour le développement durable, notamment lors de la présentation de son rapport national volontaire soumis dans le cadre du Forum politique de haut niveau assurant le suivi de l'agenda.²³

33. Dans la partie de ce rapport consacré à l'Objectif n°2 « faim zéro »²⁴, la Belgique annonce sa volonté de diminuer l'empreinte de sa production alimentaire et de réduire la dépendance de celle-ci aux matières premières. Elle y évoque aussi l'adoption en mai 2017 par la Coopération belge d'une nouvelle Stratégie sur l'agriculture et la sécurité alimentaire qui repose sur une approche basée sur les droits (*rights-based approach*) et qui vise une amélioration de la productivité à l'intérieur de systèmes alimentaires stables ainsi que l'élimination de la faim et de la malnutrition.

34. Au regard de ce même objectif « faim zéro », la Belgique rappelle sa contribution aux *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, adoptées en 2012 par le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale, dont l'objectif est de promouvoir les droits fonciers et l'accès équitable aux terres et autres ressources pour les personnes vulnérables et marginalisées.

35. Dans la partie du rapport consacré à l'Objectif n°15 « vie terrestre »²⁵, la Belgique indique qu'elle accorde une attention spécifique, dans sa coopération avec les pays en développement, à la protection, la

²¹ Cotula et al., *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, IEED et FAO, 2008.

²² OECD & FAO. (2017). OECD-FAO Agricultural Outlook 2017-2026. OCDE, Publishing. Retrieved from http://www.oecdilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2017-2026_agr_outlook-2017-en

²³ *Pathways to sustainable development. First Belgian National Voluntary Review on the Implementation of the 2030 agenda*, New York, juillet 2017.

²⁴ L'intitulé complet du deuxième ODD est « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable ».

²⁵ L'intitulé complet du quinzième ODD est « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité. »

restauration et la promotion de l'usage durable des écosystèmes terrestres et de la gestion durable des forêts.

36. Le respect de ses engagements internationaux, tout comme la cohérence avec les objectifs de sa coopération en matière de développement durable et de droit à l'alimentation, obligent la Belgique à supprimer, dès 2021, ses objectifs de consommation de biocarburants de première génération. Lorsque la notion de durabilité est considérée dans ses différentes dimensions, force est de constater que l'ensemble des filières de biocarburants de première génération ont des conséquences problématiques en matière de durabilité.

37. Les critères de durabilité inclus dans la directive 2018/2001²⁶ ne permettent pas de garantir effectivement la durabilité des biocarburants de première génération consommés à grande échelle. Les critères de durabilité contraignants ne portent que sur la dimension environnementale.²⁷ Les impacts sociaux de la production de biocarburants ne sont pas inclus dans les critères de durabilité contraignants, bien qu'ils fassent l'objet d'un rapport bisannuel de la Commission européenne. Cette lacune est soulignée dans un rapport spécial de la Cour des comptes européenne de 2016, qui regrette que la directive 2009/28/CE « ne contient aucun critère obligatoire visant à garantir que la production de biocarburants dans l'Union européenne n'induit pas d'effets socio-économiques négatifs. Partant, la possibilité d'effets négatifs de ce type n'est pas évaluée au cours de la procédure de reconnaissance des régimes volontaires par la Commission. Or la production de biocarburants est susceptible de mettre en danger les communautés locales et d'avoir des effets néfastes sur la société en général. » Ce même rapport estime que les rapports bisannuels sur la viabilité sociale présentés par la Commission « présentent une utilité limitée, parce qu'ils n'apportent guère d'informations et que leurs conclusions sont ambiguës. »²⁸

38. Si les impacts sociaux *directs* sont théoriquement maîtrisables à travers l'adoption de critères sociaux contraignants, les impacts sociaux indirects sont hors de contrôle car résultent d'effets en chaîne sur les marchés alimentaires, agricoles et fonciers. Une consommation européenne d'agrocultures à hauteur de 7 % du carburant utilisé dans le secteur du transport contribue au risque de tensions sur les prix alimentaires mondiaux et de pressions sur les ressources naturelles, avec ce que cela suppose comme impacts pour les consommateurs pauvres et les communautés rurales dans le monde.

39. Ce sont précisément ces lacunes en matière de durabilité des biocarburants de première génération qui ont amené les institutions européennes à les soustraire du régime contraignant, en offrant aux Etats membres la possibilité de réduire leurs objectifs d'énergie renouvelable dans le transport à hauteur de la réduction dans l'utilisation de ces biocarburants controversés. L'article 26 de la directive 2018/2001 prévoit ainsi que: « *Lorsque la part des biocarburants et bioliquides ainsi que des combustibles issus de la biomasse consommés dans le secteur des transports, produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale dans un Etat membre, est limitée à une part inférieure à 7 % ou qu'un Etat membre décide de limiter plus encore cette part, cet Etat membre peut réduire en conséquence la part minimale visée à l'article 25, paragraphe 1, premier alinéa, de 7 points de pourcentage au maximum* ».

²⁶ Ces critères sont les mêmes que ceux de la directive 2009/28/CE.

²⁷ Il y a d'une part des critères « liés aux émissions de GES », qui imposent que le bilan GES des biocarburants soit 35 % inférieur à celui des carburants fossiles (50 % en 2016 et 60 % en 2018), d'autre part des critères « liés aux terres », qui imposent que les terres sur lesquelles ont poussé les matières premières agricoles n'étaient pas « riches en biodiversité », « riches en carbone » ou des tourbières en janvier 2008.

²⁸ Cour des comptes européenne, *Le système de certifications des biocarburants durables de l'Union européenne*, Rapport spécial n°18/2016.

40. Des doutes persistants de même nature ont d'ores et déjà amené plusieurs Etats membres de l'Union européenne, dont le Royaume-Uni, les Pays Bas et l'Allemagne, à profiter de cette latitude de la nouvelle directive 2018/2001 pour limiter la part des biocarburants de première génération avec un seuil en dessous des 7 % dès 2021. Par ailleurs, la Norvège a décidé le 4 décembre 2018 d'interdire le biodiesel d'huile de palme dans les biocarburants, tandis que le parlement français a décidé deux semaines plus tard de ne plus considérer comme des biocarburants les produits à base d'huile de palme.

41. Pour ces mêmes raisons, la première proposition de nouvelle directive pour la période 2021-2030 de la Commission, présentée en novembre 2016, comportait un plafonnement à 3,8 % de l'utilisation des biocarburants de première génération en 2030.²⁹

42. La « nécessité de protéger les investissements déjà consentis » (à laquelle fait référence la directive 2015/1513) ne peut être considérée après 2021 comme un argument acceptable pour maintenir un niveau de consommation d'agrocultures à 7 % en Belgique. La Commission a d'ailleurs interdit les aides publiques au fonctionnement des unités de production de biocarburants produits à partir de cultures alimentaires après 2020.³⁰

43. Le recours aux biocarburants « avancés » doit respecter le principe de précaution. L'ensemble du cycle de vie de la biomasse considérée doit être pris en compte. D'après les études menées en Belgique, le potentiel en biomasse de seconde génération effectivement mobilisable est restreint. La concurrence des usages est forte avec des secteurs déjà porteurs, tels que la construction, l'énergie, l'alimentation animale, les fibres pour des applications ciblées, etc.³¹

44. Les objectifs de consommation de biocarburants avancés de la Belgique ne devraient pas mener à une augmentation des importations de déchets et résidus de pays extraeuropéens. A minima, il s'agit d'exclure les matières premières à risque social et environnemental, comme les coproduits de l'huile de palme, et de respecter la hiérarchie des déchets telle que formulée dans la Directive 2008/98/EC.

45. Au final, les biocarburants constituent une stratégie limitée en matière d'adaptation du secteur du transport au défi climatique. Comme l'indique l'avis du Conseil fédéral du développement durable du 14 février 2018, les politiques de décarbonation du transport devraient cibler prioritairement la réduction du trafic automobile et le développement des alternatives (transports en commun, mobilité douce, véhicules partagés, etc.).

²⁹ Commission européenne, Memo: The revised renewable energy Directive, novembre 2016.

³⁰ CE, *Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020*, Communication de la Commission (2014/C 200/01).

³¹ Jacquet Nicolas et al., « Les initiatives commerciales de bioraffinage en Région wallonne (Belgique) : production de biocarburants et voies de valorisation connexes (synthèse bibliographique) », *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement*, 2015, 19/2.

Le Conseil consultatif sur la cohérence des politiques en faveur du développement (CCPD) a été créé par Arrêté royal du 2 avril 2014 en application de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (articles 2,16°, 8, 31 et 35,2°). Ce Conseil a pour mission principale de donner des avis aux autorités fédérales belges afin d'encourager le respect du principe de la cohérence des politiques en faveur du développement, conformément à l'article 208 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et l'article 8 de la Loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement.

Pour en savoir plus sur le Conseil et pour lire d'autres de ses avis en français, néerlandais et anglais, veuillez visiter le site web : <http://www.ccpd-abco.be/>