

**Impacts des biocarburants sur les changements indirects d'affectations des sols :
réponse de la Confédération Générale des Planteurs de Betteraves (CGB) à la
consultation publique de la Commission européenne**

La CGB regroupe 14 syndicats betteraviers français et représente à ce titre environ 25 000 planteurs de betteraves français qui contribuent actuellement à l'approvisionnement en matières premières de plus de la moitié de la production française de bioéthanol (12 millions d'hectolitres en 2010).

Question 1

Do you consider that the analytical work referred to above, and/or other analytical work in this field, provides a good basis for determining how significant indirect land use change resulting from the production of biofuels is?

Answer

Les études publiées par la Commission européenne mettent en évidence la difficulté à quantifier précisément les changements indirects d'affectation des sols qui pourraient être induits par la production de biocarburants. Les différents modèles utilisés montrent des limites et/ou des périmètres d'étude qui diffèrent entre les études. Ainsi, à ce jour, on ne peut pas considérer que telle ou telle étude prenne en compte systématiquement l'ensemble des variables et notamment :

- l'échelle géographique étudiée n'est pas systématiquement exhaustive,
- la hausse des rendements agricoles n'est pas toujours prise en compte ou insuffisamment. Elle est en outre souvent traitée de façon linéaire, sans intégrer la réponse possible à une demande accrue, soit par le progrès technique (amélioration et adaptation des variétés par les semenciers), soit par des avancées technologiques (recours aux OGM).
- La plupart des études considèrent un niveau de rendement très dégradé pour les nouvelles terres mises en culture (entre 25% et 66% des rendements des terres déjà cultivées). Une telle approche est peu ou pas argumentée et donc contestable. Elle tend en outre à majorer considérablement le besoin en nouvelles terres pour répondre à un niveau donné de demande supplémentaire.
- De la même façon, les études ne semblent pas prendre en compte à sa juste mesure le potentiel agricole et agronomique de pays comme la Russie et l'Ukraine, à la fois en termes de surfaces et de potentiel de croissance des rendements. Une telle omission tend à nouveau à majorer les surfaces nécessaires ailleurs dans le monde pour répondre à une demande donnée.

- la question des co-produits générés par les cultures destinés à la production de biocarburants est traitée de façon trop variable entre les études, notamment la quantité produite par hectare de culture destinée aux biocarburants et la caractérisation précise des substitutions de ces co-produits à des cultures destinées à l'alimentation animale (grande variabilité des ratios de substitution). Cette lacune est d'autant plus dommageable que la quasi-totalité des cultures pour les biocarburants produisent une quantité non négligeable de co-produits, qui se substituent à des cultures dédiées à l'alimentation animale et réduisent donc significativement les besoins en surfaces nettes à consacrer aux biocarburants (à titre d'exemple, la pulpe générée par un hectare de betterave pour la production d'éthanol remplace la quantité de blé produite sur 0,5 ha).
- Les modèles n'intègrent pas non plus le fait que la directive impose à la fois de prendre en compte dans le bilan gaz à effet de serre des biocarburants, les éventuels changements directs d'affectation des sols induits par la production des matières premières et restreint également les types de sols qui peuvent être convertis pour produire de la biomasse à destination des biocarburants (la conversion de prairies à haute biodiversité, de tourbières, de forêts primaires par exemple est ainsi bannie).
- Enfin, aucune de ces études n'a fait l'objet d'une revue critique permettant d'évaluer la pertinence des nombreuses hypothèses retenues et l'adéquation des modèles utilisés pour apporter une réponse fiable à la question posée.

Pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, les études publiées par la Commission mettent surtout en évidence une forte variabilité des résultats et les nombreuses incertitudes quant à l'effet ou non (qualitatif et quantitatif) de la production de biocarburants sur les changements d'affectation des sols. Elles ne sauraient donc constituer une base suffisante pour évaluer un éventuel impact de la production de biocarburants sur les changements indirects d'affectation des sols.

Question 2

On the basis of the available evidence, do you think that EU action is needed to address indirect land use change?

Answer

Les changements d'affectation des sols doivent en effet faire partie des sujets dont l'Union européenne doit se préoccuper. Sur la base des travaux consacrés à ce sujet, il apparaît néanmoins que traiter ce sujet à travers le prisme des biocarburants n'est une réponse ni adaptée, ni pertinente. Pour ce qui concerne le territoire de l'UE, un certain nombre de mesures de prévention des changements d'usages des sols sont déjà adoptées soit avec la Politique Agricole Commune et l'éco-conditionnalité, soit à travers la directive sur les énergies renouvelables.

S'agissant des changements d'affectation des sols ailleurs dans le monde, l'accent doit être mis sur la lutte contre les changements concernant des sols riches en carbone dont l'effet négatif en termes d'émissions de gaz à effet de serre est le plus important.

Les changements d'affectation des sols ont des causes multiples : urbanisation et démographie, exploitation du bois, évolution qualitative de la demande alimentaire (plus de viande), etc.

A ce titre, l'UE devrait encourager la mise en place par les pays concernés d'une politique permettant de :

- renforcer la protection des terres à stock de carbone élevé, qu'il s'agisse de sauvegarder les forêts primaires ou de préserver les tourbières notamment par une réglementation plus stricte,
- clarifier le droit rural et foncier pour mieux encadrer la propriété et la gestion de ces terres,
- établir des réglementations régionales ou nationales encadrant mieux les changements d'affectation des sols concernés
- favoriser le soutien et le développement de l'agriculture vivrière.

Question 3

If action is to be taken, and if it is to have the effect of encouraging greater use of some categories of biofuel and/or less use of other categories of biofuel than would otherwise be the case, it would be necessary to identify these categories of biofuel on the basis of the analytical work. As such, do you think it is possible to draw sufficiently reliable conclusions on whether indirect land use change impacts of biofuels vary according to

- *feedstock type?*
- *geographic location?*
- *land management?*

Answer

Si la Commission européenne devait agir dans le sens d'une prise en compte des changements indirects d'affectation des sols dans le bilan gaz à effet de serre des biocarburants, il conviendrait en premier lieu de définir un indicateur pertinent et différencié prenant en compte non seulement le type de matière première utilisée, mais aussi le type de biocarburant obtenu et le procédé industriel (afin de connaître la quantité et la qualité des co-produits obtenus pour l'alimentation animale). Ces données permettraient de calculer la surface nette nécessaire à la production d'un mégajoule (MJ) de biocarburant qui constituerait un bon indicateur des surfaces nécessaires à la production de chaque biocarburant et matière première utilisée et dès lors un socle pertinent à la prise en compte de l'iLUC.

Ce calcul pourrait avoir comme point de départ le rendement de chaque culture par hectare, la quantité de biocarburant et la quantité de co-produits pour l'alimentation animale (en fonction du procédé industriel) obtenues avec la production d'un hectare de cette matière première.

La quantité de co-produits devrait être exprimée sous forme de crédit de surface, à déduire de l'hectare, unité de départ. Cela nécessite d'identifier finement les autres aliments du bétail auxquels les co-produits se substituent et en conséquence l'équivalent en surface cultivée (en céréales, oléagineux notamment) évité grâce aux co-produits.

Au final, pour chaque matière première / biocarburant/ procédé / co-produit, ces données permettent de calculer un ratio surface nécessaire/ MJ de biocarburant. A noter toutefois, que la question de la substitution des co-produits à d'autres matières premières agricoles dans l'alimentation animale est d'une grande complexité, mais elle doit absolument être prise en compte.

Cet indicateur serait cependant loin d'être suffisant, il devrait être complété par d'autres facteurs plus qualitatifs ayant trait notamment à la réglementation en vigueur pour lutter contre les changements d'affectation des sols, au taux d'auto-suffisance alimentaire, à la capacité économique et réglementaire d'exporter des matières premières, etc.

A titre d'illustration, on peut rappeler que la réforme de l'OCM sucre mise en œuvre entre 2006 et 2010 a conduit à réduire d'un tiers la production européenne de sucre et en conséquence a libéré environ 600 000 hectares (ha) jusqu'alors cultivés en betteraves pour le débouché sucre.

En 2010, il apparaît qu'à travers l'Union européenne, moins de 200 000 ha sont cultivés en betteraves pour la production d'éthanol. Entre 2006 et 2010, le secteur betterave / sucre / éthanol européen a ainsi libéré plus de 400 000 ha. En d'autres termes, la production d'éthanol de betteraves dans l'UE pourrait à ce titre ainsi occuper 600 000 ha d'ici à 2020 sans être suspectée du moindre changement indirect d'affectation des sols, contrairement aux suites du panel sucre et relevant de décisions prises à un niveau international ayant abouti à la réforme de l'OCM sucre mise en œuvre en 2006. Cela a conduit à réduire de 5 millions de tonnes la contribution de l'UE sur le marché mondial du sucre, obligeant ainsi à produire ce volume en partie sur des terres à mettre en culture.

- **Geographic location**

Compte-tenu de l'approche exposée ci-dessus, la situation géographique doit évidemment être intégrée notamment à travers les rendements des cultures, mais aussi les procédés industriels et la réalité locale des substitutions permises par l'utilisation des co-produits destinés à l'alimentation animale.

Cependant, l'indicateur exposé ci-dessus serait loin d'être suffisant pour définir une prise en compte des changements indirects d'affectation des sols.

Question 4

Based on your responses to the above questions, what course of action do you think appropriate?

Question 4 A

Take no action for the time being, while monitoring impacts including trends in certain key parameters and, if appropriate, proposing corrective action at a later date

Answer

En l'état actuel des connaissances et compte-tenu des nombreuses incertitudes exposées dans la réponse à la question 1, il n'est pas souhaitable de mettre en oeuvre à court terme un mécanisme de prise en compte de changement d'affectation des sols pour chaque biocarburant.

Il serait également inopportun de la faire à l'échelle de l'Union européenne seulement, cela aurait pour effet potentiel de segmenter les marchés et d'introduire de potentielles distorsions de concurrence. Surtout, compte tenu de la taille actuelle du marché européen des biocarburants (environ 6,6% du marché mondial de l'éthanol et 40% du marché mondial du biodiesel en 2010) une telle mesure aurait peu d'impact sur la limitation des changements indirects d'affectation des sols dès lors que partout ailleurs dans le monde, cette dimension ne serait pas prise en compte.

Effet pervers d'un facteur ILUC : de la même façon, si le principe devait en être retenu par la Commission européenne, la prise en compte de l'ILUC dans le bilan gaz à effet de serre des biocarburants prendrait vraisemblablement la forme d'une pénalité exprimée en grammes équivalent CO₂ /MJ de biocarburants qu'elle soit unique ou différenciée par matière première utilisée, type de biocarburant et éventuellement par région de production.

Un telle pénalité viendrait donc réduire d'autant la performance en termes de réduction de GES d'une bonne partie des biocarburants et amènerait potentiellement à en éliminer certains pour cause de non respect des seuils minimaux de réduction de GES imposés par le RED (-35% en 2010 et -50% en 2017). Autrement dit, cela aurait pour effet de concentrer la demande de l'Union européenne sur une gamme restreinte de biocarburants et potentiellement d'écarter des régions entières pour la production des matières premières, au moins pour le marché européen des biocarburants.

Au final, une telle mesure reviendrait donc à concentrer la demande en biocarburants pour le marché européen sur un nombre plus restreint de matières premières - donc favoriser certaines régions ou certains pays et en écarter d'autres - conduisant à aggraver localement les changements indirects d'affectation des sols, soit tout le contraire de l'objectif recherché.

Importance de la taxation des énergies : les études mettent en évidence un ILUC supposé en général plus important pour les cultures servant à produire du biodiesel que pour celles servant à produire du bioéthanol. La Commission européenne tablait ainsi sur un marché relativement

équilibré entre les deux biocarburants à horizon 2020. Or, il s'avère que dans les projections contenues dans les plans d'action nationaux énergies renouvelables, notifié à la Commission européenne par les Etats membres, la proportion de biodiesel pourrait être plus importante. De ce point de vue, il est nécessaire de rappeler l'importance de la fiscalité qui s'applique aux carburants qu'ils soient fossiles ou renouvelables. Depuis plusieurs mois, la Commission européenne reporte l'adoption d'un projet de révision de la directive relative à la taxation des énergies et des carburants notamment. Il s'agirait notamment de mettre davantage en conformité la politique fiscale européenne en matière d'énergie avec les objectifs du paquet Climat énergie adopté en décembre 2008. Il serait ainsi question de mettre en place une taxation basique des carburants qui soit proportionnelle à leur contenu énergétique et en complément d'ajouter une taxe sur le CO₂ émis, là aussi proportionnelle à la quantité de CO₂ émise. Les biocarburants, d'origine renouvelable à 100% seraient dispensés de cette taxe CO₂.

De tels principes semblent totalement cohérents avec les objectifs du paquet Energie climat. Ils permettraient d'une part de favoriser les carburants d'origine renouvelable et d'autre part d'harmoniser la taxation des carburants dans l'UE sur une base indiscutable et équitable. Cette approche serait également la meilleure garantie d'avoir à l'horizon 2020, une demande équilibrée entre les carburants, qu'ils soient renouvelable ou pas. On constate en effet aujourd'hui que l'UE est importatrice nette de gazole et exportatrice nette d'essence pour répondre à une demande de plus en plus déséquilibrée

Question 4 C

Take action by discouraging the use of some categories of biofuel

Please say which biofuels and why, as well as what sort of measure should be taken, for example:

- *increasing the minimum greenhouse gas saving threshold for biofuels*
- *imposing additional sustainability requirements on certain categories of biofuel (these could, for example, require the use of practices that can help mitigate indirect land use change impacts)*
- *attributing a quantity of greenhouse gas emissions from indirect land use change to all biofuels that use land*

Answer

Avant d'envisager des mesures visant à décourager l'utilisation de certains biocarburants, il conviendrait de se pencher sur la question de la référence fossile utilisée pour évaluer le bénéfice environnemental des biocarburants.

En effet, la directive évalue la performance des biocarburants en termes de réduction de GES en référence à comparateur fossile (valeur d'émissions de GES pour l'essence et le gazole). Il apparaît nettement que les valeurs retenues par la directive RED en la matière sont très conservatrices (83,8 gr CO₂/MJ de carburant), reflétant un pétrole extrait dans de bonnes conditions et à faible coût économique et environnemental (Arabie Saoudite). Or, on peut considérer que les biocarburants utilisés aujourd'hui et ceux qui le seront demain à plus forte raison se substituent principalement aux quantités marginales de pétrole extraites, c'est-à-dire celles dont le coût économiques et environnemental est nettement plus élevé (jusqu'à dépasser 100 g. eq CO₂/MJ). De la même façon, aucun changement indirect d'affectation des sols n'est pris en compte pour les carburants fossiles, alors que dans plusieurs cas, il est avéré que les chantiers d'exploration et d'extraction entraînent une déforestation ou d'autres dommages environnementaux.

Il serait donc incompréhensible que les valeurs fossiles servant de support à la comparaison ne soient pas révisées afin que le bénéfice environnemental des biocarburants, indépendamment de la question de l'ILUC, soit évalué de façon fiable et juste.