



OBJET : Réponse des Autorités françaises à la consultation publique de la Commission européenne sur les biocarburants

Biofuel issues in the new legislation on the promotion of renewable energy - Public consultation exercise, April – May 2007

1. How should a biofuel sustainability system be designed?

Question 1.1:

Do you think the "possible way forward" described above is feasible ?

Les autorités françaises sont attachées à une démarche telle que celle proposée par la Commission européenne. Elles reconnaissent que les critères proposés par la Commission, fondés sur une approche pragmatique, peuvent permettre une première avancée.

La démarche adoptée devra prendre en compte le cas des produits issus de pays tiers. Il faudra en effet mettre en place les outils adaptés pour tester efficacement si ces derniers vérifient les critères et éviter toute distorsion injustifiée de concurrence. A cet effet, les solutions proposées dans l'encadré 2 par la Commission nous semblent une première approche réaliste de la question.

Les critères proposés sont pertinents.

Néanmoins, la durabilité d'une production de biocarburants doit inclure également d'autres critères, en particulier celui de la protection des ressources en eau (voir 1.3). L'application sera souvent complexe et devra tenir compte des différences de réglementation entre l'UE et les pays tiers.

Question 1.2

What do you think the administrative burden of an approach like the "possible way forward" would be? (If possible, please quantify your answer.)

A ce stade, il est difficile de quantifier le coût administratif d'une telle démarche.

La lourdeur de la tâche administrative doit être mise en regard de l'intérêt environnemental attendu, et donc du niveau d'exigence de la législation européenne. Il est important que pour chaque critère retenu, on évalue les différents modes de contrôle possibles (mesure systématique, vérification par sondage du respect de déclarations ou d'engagements sur des valeurs seuil, etc...), à la fois en termes de coût pour l'administration, pour les producteurs, pour les consommateurs, et en terme de bénéfices attendus pour l'environnement.

Question 1.3

Please give your general comments on the "possible way forward", and on how it could be implemented. Does it give an adequate level of assurance that biofuels will be sustainably produced?

If you think the problem should be tackled in a different way, please say how, giving details of the procedures that would be used.

Sur le critère n°1 « éviter un maximum d'émissions de gaz à effet de serre », la méthode paraît bonne et cohérente avec les principes généraux définis par le Groupe intergouvernemental d'experts sur le climat (GIEC) en termes d'inventaire de gaz à effet de serre :

- Les pays en voie de développement (PVD), qui n'ont pas pour la plupart d'inventaire national de gaz à effet de serre, pourraient utiliser des « valeurs d'émissions par défaut » pour la culture des matières premières et la transformation par type de biocarburants, ceci dans le respect du principe de « conservativeness » (le PVD en question doit démontrer qu'il ne minimise pas ses émissions en utilisant des facteurs d'émission par défaut) ;
- Les EM, qui ont tous des inventaires nationaux de gaz à effet de serre dans le cadre de la Convention climat et du Protocole de Kyoto, pourraient utiliser des « facteurs d'émission spécifiques », toujours dans le respect du principe de « conservativeness », c'est à dire en démontrant qu'ils ne minimisent pas leurs émissions en choisissant ces facteurs.
- Dans les deux cas, il devra être tenu compte des émissions engendrées par le transport des matières premières et du biocarburant.

Il ne nous semble toutefois pas pertinent de retenir l'étude JRC/EUCAR/CONCAWE pour fixer des valeurs d'émission par défaut.

L'ambition de réduction des émissions de gaz à effet de serre devra être discutée. Le taux de 10% de réduction d'émissions de GES est trop faible pour justifier les aides publiques accordées aux biocarburants.

Le critère n°2 « éviter la réduction des puits de carbone liée au changement d'affectation des terres » est indispensable pour que l'opération reste économiquement cohérente. Les incitations à la production de biocarburants ayant notamment pour justification économique de réduire la production de GES, il serait absurde d'encourager des processus augmentant les émissions de GES (déforestation, retournement de prairies permanentes).

En outre ces critères sont essentiels pour inciter les pays souhaitant exporter des biocarburants à mettre en œuvre des politiques efficaces pour stopper la déforestation. Ce critère devrait tenir compte des effets indirects (voir question 2.2)

Ce critère aura sans doute peu d'effet concret en Europe puisque la conditionnalité de la PAC limite déjà les retournements de prairies.

Le critère n°3 de « zones à protéger au regard de leur biodiversité exceptionnelle » semble un moyen pragmatique pour protéger des zones particulièrement importantes. La délimitation des zones à protéger devra s'appuyer sur des zonages existants (UE) ou à créer. Dans l'UE ce travail a été effectué au sein du réseau Natura 2000.

Plus largement il faut réfléchir à un critère permettant d'assurer la prise en compte de l'impact de la production de biocarburants sur l'ensemble de la biodiversité et de la ressource en eau (sur les aspects qualitatifs et quantitatifs) aux différentes échelles pertinentes. Cette approche devra tenir compte de l'impact environnemental spécifique de la culture considérée au regard du territoire concerné, en mobilisant les outils d'analyse appropriés (« études d'impact »...). Naturellement, l'élaboration d'un tel système d'évaluation nécessitera une réflexion approfondie afin de pouvoir garantir une application équivalente en tout lieu, et dans toutes les situations (y compris par exemple dans le cas d'importations de matières premières).

Un éventuel critère portant sur les pratiques culturelles devrait se baser sur les critères de la conditionnalité de la PAC et ferait l'objet de conventions avec les pays tiers.

Il faudrait également inclure les aspects économiques et sociaux de la production de biocarburants, comme le respect des réglementations en matière de conditions de travail, les retombées locales de la production en matière d'amélioration des revenus, et la maîtrise des répercussions de la production de biocarburant sur les marchés alimentaires.

Ces derniers critères devront également être appliqués au niveau international. Une autre voie serait de tenir compte de ces critères dans le dispositif de suivi proposé dans la partie 2.

-

Question 1.4

Carbon stock differences between land uses would be taken into account under criterion 2. Should they also be taken into account under criterion 1? If so, what method should be used to determine how the land in question would have been used if it had not been used to produce raw material for biofuels?

Les différences de stockage de carbone doivent être pris en compte soit par le critère n°1 soit par le critère n°2.

Question 1.6

How could the term "exceptional biodiversity" (in criterion 3) be defined in a way that is scientifically based, transparent and non-discriminatory?

Le critère n°3 vise à éviter les pertes majeures de biodiversité dues à des changements d'utilisation de terres. Il s'agit donc d'identifier des zones de biodiversité exceptionnelle. Dans l'Union européenne ce travail a été effectué au sein du réseau Natura 2000. Des zonages équivalents devront être identifiés dans les pays tiers.

Question 1.5

As described in the "possible way forward", criterion 3 focusses on land uses associated with exceptional biodiversity. Should the criterion be extended to apply to land that is adjacent to land uses associated with exceptional biodiversity? If so, why? How could this land be defined?

La question de l'application de mesures de restrictions sur les zones adjacentes à de telles zones pose le problème de la définition du mot « adjacent », en sachant que la définition des zones elles-mêmes a forcément conduit à se poser la question de la limite la plus pertinente à appliquer à ces zones.

Plus largement cette question pourrait être étendue à l'impact de la production de biocarburants sur l'ensemble de la biodiversité, y compris en dehors des zones reconnues comme exceptionnelles (voir réponse à la question 1.3) en mobilisant les outils d'analyse appropriés (« études d'impact »...).

2. How should overall effects on land use be monitored?

Question 2.1:

Please give your comments on the "possible way forward" described above. If you think the problem should be tackled in a different way, please say how.

Il est indispensable de traiter cette question par exemple par une évaluation globale de l'affectation des terres en comparaison à une « situation de référence ».

Ces modalités de suivi devront être prévues pour tous les pays producteurs.

Il faudra être attentif au choix de l'année de référence.

Par ailleurs ce point devrait être complété d'un suivi régulier portant sur les ressources naturelles et en particulier sur l'eau et la biodiversité.

Ce suivi devra également permettre d'évaluer la pression exercée, notamment dans les pays tiers, sur les surfaces consacrées directement ou indirectement, à l'alimentation humaine.

Question 2.2

Do you think it is possible to link indirect land use effects to individual consignments of biofuel? If so, please say how.

Cela semble difficile. Toutefois, il conviendrait de prévoir une disposition permettant de suspendre les mesures favorables aux biocarburants en provenance d'un Etat lorsque la production de biocarburants y aura un impact négatif sur l'utilisation des terres, la biodiversité ou sur la ressource alimentaire (par rapport à la situation de référence).

C'est pour cela qu'il est souhaitable de suivre les effets globaux, directs et indirects, sur l'affectation des terres à l'échelle de chaque pays, à la manière de ce qui est proposé par la Commission européenne.

3. How should the use of second-generation biofuels be encouraged?

Question 3.1:

How should second-generation biofuels be defined? Should the definition be based on:

- a) the type of raw materials from which biofuels are made (for example, "biofuel from cellulosic material")?**
- b) the type of technology used to produce the biofuel (for example, "biofuels produced using a production technique that is capable of handling cellulosic material")?**
- c) other criteria (please give details)?**

Si l'on conditionne des aides à cette définition, et si l'on souhaite favoriser l'utilisation de matières premières lignocellulosiques dans des procédés dont le rendement énergétique est optimal, une combinaison des définitions a) et b) serait à notre avis souhaitable. La définition b) seule est insuffisante car elle ne permet pas de contrôler le type de matière première qui sera finalement utilisée.

Or, l'avantage environnemental de la technique est justement de pouvoir utiliser une variété de matière première, à des stades divers. En effet, les biocarburants de seconde génération permettront de valoriser des parties des plantes qui ne sont actuellement pas valorisées. La voie thermochimique devrait permettre de valoriser des plantes entières ; par contre, il n'est pas sûr que la voie biologique arrive à transformer totalement la biomasse en biocarburants. Pour autant ces techniques, dès lors qu'elles améliorent le rendement massique de transformation, doivent être considérées comme des techniques de seconde génération.

De façon générale, il nous paraît risqué de lier des objectifs ou des aides spécifiques à une définition au contour imprécis. Une définition qui pourrait toutefois répondre à cette logique est la suivante : « les biocarburants dits « de seconde génération » sont des biocarburants qui peuvent faire la preuve d'un bilan environnemental meilleur que les biocarburants de première génération. »

Question 3.2:

Please give your comments on the "possible way forward" described above. If you think the problem should be tackled in a different way, please say how.

Le fait que la législation autorise spécifiquement les biocarburants de seconde génération à recevoir des aides plus importantes que les biocarburants de première génération n'est pas forcément obligatoire.

La législation actuelle indique que les aides sont liées aux avantages environnementaux et ne doivent pas conduire à une surcompensation par rapport aux combustibles fossiles. Les biocarburants de seconde génération ayant un meilleur bilan environnemental, ils peuvent déjà bénéficier d'aides plus importantes sans être pour autant surcompensés.

La législation doit permettre d'octroyer des aides supplémentaires pour les biocarburants présentant un meilleur bilan environnemental.

Si l'objectif de ce soutien est plus dynamique, à savoir le lancement de filières qui ne sont pas encore à maturité économique, alors l'idéal est de créer un outil spécifique : objectif différencié ou aide transitoire.

Nous rappelons aussi la nécessité de soutenir les biocarburants de seconde génération via des programmes de recherches dédiés.

Question 3.3

Should second-generation biofuels only be able to benefit from these advantages if they also achieve a defined level of greenhouse gas savings?

Ils devraient répondre au moins aux mêmes critères de durabilité que les biocarburants de première génération (voir parties 1 et 2) et comme précisé précédemment, une aide supplémentaire doit être conditionnée par un bénéfice environnemental supplémentaire.

4. What further action is needed to make it possible to achieve a 10% biofuel share?

Question 4.1:

Should the legislation include measures to ensure that diesel containing 10% biodiesel (by volume) can be placed on the market, and is in fact placed on the market?

Il est crucial que cette législation permette la mise sur le marché de B10. L'atteinte de l'objectif européen de 5,75%_{PCI} et de l'objectif français de 7%_{PCI} à 2010 en dépendent. L'utilisation de la norme EN14214, éventuellement modifiée pour répondre à certaines contraintes techniques de stockage ou de fonctionnement moteur, ne devra toutefois pas être remise en cause.

Il conviendrait que les véhicules neufs soient aussi homologués avec ce carburant.

Question 4.2:

Should the legislation include measures to encourage the use of ethanol and biodiesel in high blends? If so, what?

En plus du B10, la législation devrait permettre la mise sur le marché du E10, à la condition que cette mise sur le marché ne s'accompagne pas d'une augmentation des émissions de COV par évaporation des véhicules. Elle devrait de plus permettre le développement des mélanges à haute teneur en biocarburants (E85, B30, B100 par exemple).

Question 4.3:

Should the legislation include measures to encourage the use of biomethane, methanol and DME in transport? If so, what?

Nous manquons d'éléments au sujet du méthanol et du DME pour répondre à ce point.

Le biométhane pourrait constituer une solution intéressante, mais cela nécessiterait le développement d'une infrastructure dédiée aux carburants gazeux et au moins une normalisation au niveau européen. Par ailleurs, une analyse cycle de vie du biométhane carburant serait nécessaire pour s'assurer globalement de son intérêt environnemental au delà de la seule réduction des émissions de CO₂ lors de son utilisation.

L'usage du DME pour les transports pourrait donc être encouragé, ainsi éventuellement que celui du biométhane, à condition que des études et travaux de recherche (analyses en cycle de vie notamment) complémentaires viennent éclairer les incertitudes qui subsistent.

Question 4.5:

Should the legislation ask the Commission to review, by a given date, whether it is possible to be confident that the 10% target can be achieved through:

- a) rules that allow 10% blending by volume of ethanol in ordinary petrol, plus**
- b) rules that allow 10% blending by volume of biodiesel in ordinary diesel, plus**
- c) the four options listed under 'other options for solving the problem';**

If so, what should the date be? If the review were to conclude that the target is unlikely to be met, what action should the Commission take?

Un cadre clair et cohérent doit être mis en place pour permettre l'atteinte de l'objectif de 10% à 2020. La définition d'étapes intermédiaires doit également être envisagée.

En tout état de cause, la mise en place d'une filière pérenne au niveau européen exige qu'un cadre soit fixé sur le long terme et que les mesures prises ne soient pas remises en cause trop souvent. Sans cela, les incertitudes pesant sur la filière freineront la réalisation des investissements nécessaires.

Question 4.6

More generally, what role should taxation play in the promotion of biofuels (considering different situations such as low blends, high blends and second-generation biofuels)?

Globalement, il est important que les instruments employés correspondent aux objectifs que l'UE s'est fixée quant à la politique de promotion des biocarburants, à savoir :

- Renforcer la sécurité des approvisionnements ;
- Lutter contre les émissions de gaz à effet de serre.

Ces deux objectifs majeurs ont été réaffirmés dans la conclusion du rapport de situation sur les biocarburants (COM(2006)845) du 10 janvier 2007. A ce titre, il est important de rappeler que la mise en place de filières biocarburants dans l'Union européenne contribue à renforcer la sécurité

des approvisionnements. C'est également un moyen de stimuler l'innovation, le développement rural, et le maintien ou la création d'emplois. Il est donc important de maintenir une politique en faveur des biocarburants qui ne nuise pas à la mise en place de filières de production européennes, en particulier pendant leur phase d'amortissement.

Le rapport précité reconnaît d'ailleurs cet état de fait en établissant que « *Pour permettre aux biocarburants de passer de leur part actuelle de 1% à une part de 10%, les mesures suivantes s'imposent: [...] le maintien d'une approche équilibrée en matière de commerce international des biocarburants, de telle manière que les pays exportateurs comme les producteurs intérieurs puissent investir en confiance dans les débouchés créés par l'expansion du marché européen.* »

Ainsi, la taxation doit jouer plusieurs rôles dans la promotion des biocarburants

- Elle doit internaliser les externalités environnementales de manière à corriger la compétitivité des biocarburants par rapport aux autres carburants
- Elle doit aider de façon transitoire à lancer les filières qui ont le potentiel de devenir compétitives une fois à maturité. Ce dernier rôle suppose toutefois un ajustement permanent en fonction de l'évolution des coûts de la filière et donc une parfaite visibilité de ces coûts.

C'est notamment au titre de cette deuxième justification que certaines filières présentant des coûts fixes importants (logistique spécifique, développement technologique) peuvent justifier d'une aide provisoirement plus élevée.

Pour ce qui concerne l'externalité liée à l'amélioration de la sécurité énergétique, une taxation idéale devrait être recalculée pour chaque filière et chaque région en fonction des risques présentés (aléas climatiques, concurrence d'autre débouchés, risques politiques). La difficulté associée à un tel processus semble recommander de confier le pilotage de l'approche équilibrée à des mesures de type douanières.

De plus, nous renvoyons la Commission européenne aux réponses que les autorités françaises donneront aux questions posées au chapitre 3.1 du livre vert sur les instruments fondés sur le marché utilisés à des fins de politique environnementale et d'énergie.