

Consultation publique de la Commission Européenne sur les biocarburants Contribution de la Région Poitou-Charentes

Question 1 : Comment concevoir un système de viabilité à long terme des agro-carburants ?

La Commission propose des critères de durabilité obligatoires pour une prise en compte dans le cadre des objectifs de l'UE et pour l'éligibilité des agro-carburants ainsi produits aux aides européennes. Ceux-ci sont les suivants :

- 1) exigence minimum de réduction des émissions de GES
- 2) exigence visant à éviter les baisses de stocks de carbone dans les sols dans le cadre de changements d'affectation des sols
- 3) exigence visant à éviter les pertes de biodiversité dans le cadre de changements d'affectation des sols

La Région Poitou-Charentes pense que ces trois premiers critères sont en effet pertinents, en intégrant la dimension « érosion » pour le second et la dimension « Paysage » pour le troisième, toutefois ces seuls critères sont insuffisants pour juger de la durabilité d'un système de production d'agro-carburants. Considérés de façon isolée, la prise en compte de ces seuls critères se révélerait dangereuse et pourrait avoir de graves conséquences sur la pollution des sols, des eaux superficielles et souterraines et la durabilité du système ainsi mis en place.

En effet, les critères proposés en matière de durabilité et de suivi des terres cultivées à des fins énergétiques ne prennent pas en compte :

- Les **conditions de production** des cultures énergétiques, notamment s'agissant des techniques de fertilisation et de recours rationnel aux intrants, d'irrigation et de gestion durable de la ressource en eau, de rotation des cultures et de gestion des assolements.
- La question de l'utilisation des co-produits, essentielle pour une évaluation fiable du rendement énergétique du système de production proposé.
- La nécessaire approche locale en matière d'approvisionnement et de débouchés, essentielle également pour une évaluation fiable du bilan énergétique et carbone du système proposé. En outre la recherche d'autonomie et de proximité de production devrait être activement recherchée et encouragée afin de contribuer à réduire l'impact environnemental des transports de marchandises, lutter contre le déséquilibre des marchés alimentaires des pays du Sud et renforcer l'autonomie énergétique de l'Union Européenne.

Ainsi la Région Poitou-Charentes recommande vivement à minima, outre les 3 premiers critères proposés par la Commission, la prise en compte de critères additionnels relatifs aux conditions de production des matières premières utilisées pour la production d'agro-carburants (irrigation, intrants, assolements) et au schéma d'approvisionnement et de débouchés du producteur (origine des matières premières, destination des agro-carburants).

Les travaux relatifs à la définition et au choix des indicateurs pertinents restent à mener et la Région Poitou-Charentes pourrait être associée à ce travail qu'elle a également engagé à

l'échelle de son territoire (voir la charte des conditions de production agricoles élaborée). La Région Poitou-Charentes recommande que le respect de l'ensemble des critères ainsi définis soit obligatoire pour que les projets soient pris en compte dans les objectifs définis par l'Union Européenne et puissent prétendre aux aides européennes et à une fiscalité positive.

En outre, l'interdiction totale de cultures OGM s'impose comme un critère additionnel essentiel pour concevoir un modèle de développement des agro-carburants viable.

Pour la Région Poitou-Charentes, la biodiversité exceptionnelle s'entend comme les espaces naturels, les espèces floristiques et faunistiques qui répondent aux réglementations et / ou statuts internationaux, européens, nationaux mais aussi en fonction de leur valeur patrimoniale au niveau régional tant au plan écologique que socioculturel.

Les modalités de contrôle proposées par la Commission consistent à faire référence à des standards internationaux d'une part, à élaborer des schémas nationaux de mesure des émissions de GES d'autre part. L'ensemble de ces systèmes devra être validé par un comité indépendant afin d'être accrédités par la Commission.

La Région Poitou-Charentes approuve les modalités de suivi et de contrôle proposées, qui devront toutefois intégrer l'ensemble des critères de durabilité préconisés. L'élaboration des schémas nationaux de contrôle devrait se voir confiée aux services de l'Etat tandis que le contrôle des dossiers proposés au regard des critères et schémas nationaux définis relèverait des services de l'Etat en région.

Question 2 : Comment surveiller l'incidence globale des agro-carburants sur l'utilisation des terres ?

La Commission considère que le développement des agro-carburants va conduire à la reconversion de terres agricoles vers des productions non alimentaires ainsi qu'une mise en culture de terres actuellement non agricoles.

La Commission propose d'exiger des Etats membres de soumettre un rapport régulier sur l'évolution de l'utilisation des terres et l'impact des cultures énergétiques sur cette utilisation :

- comment les terres auraient évolué si la consommation de agro-carburants était restée constante ?

- comment l'utilisation des terres a effectivement évolué ?

- l'impact du développement des agro-carburants sur l'utilisation des terres ?

La Région Poitou-Charentes tient à rappeler qu'à moyen terme, seule une production valorisant les co-produits de l'agriculture et ne venant pas concurrencer les productions alimentaires saura être durable et viable. Il est urgent de mettre en place tous les moyens nécessaires pour encourager un développement et une mise en marché rapide d'agro-carburants issus de co-produits de l'agriculture. De même, le développement des agro-carburants issus de productions énergétiques devrait être dès maintenant strictement encadré de façon à réduire les risques de déstabilisation des marchés alimentaires au sein de l'Union Européenne et en dehors de celle-ci, notamment eu égard aux Pays en Développement.

Ainsi, s'agissant des modalités de surveillance proposées par la Commission, celles-ci doivent s'accompagner de mesures visant à limiter les conséquences dommageables des productions énergétiques pour l'environnement (ressources et richesses naturelles), la santé humaine et pour la sécurité alimentaire de l'Union Européenne.

Ces mesures de suivi devraient, pour chaque Etat membre, :

1) Encourager le recours aux co-produits de l'agriculture pour la production d'agro-carburants

Le recours aux co-produits de l'agriculture devra toutefois respecter des règles agri-environnementales strictement définies, notamment afin de respecter les équilibres écologiques des sols prélevés (par exemple retour au sol partiel des pailles de céréales ou d'oléagineux, prélèvement de bois forestier limité à la croissance annuelle de la biomasse et maintenant une sylvodiversité, etc.) ainsi que les usages agricoles actuels (utilisation de la paille pour l'élevage, etc.).

2) Limiter les productions énergétiques de façon à préserver les surfaces agricoles destinées à l'alimentation humaine du marché intérieur et les usages en faveur de la qualité environnementale des sols

Ainsi les usages à considérer comme « non réductibles » devraient correspondre aux cultures végétales destinées à l'alimentation humaine directe au sein des marchés européens, aux prairies naturelles et aux jachères qui ont une fonction écologique au regard de la biodiversité, ainsi qu'aux cultures permanentes ayant des débouchés sur le marché (vignes, vergers, ..) et contribuant au maintien de l'emploi en milieu rural.

Les surfaces à vocation énergétique pourraient concerner celles actuellement dédiées aux exportations hors Union Européenne qui déstabilisent les marchés des pays du Sud et à une part des cultures permanentes dont les productions excédentaires ne trouvent plus de débouchés sur les marchés (vigne).

Le système de surveillance mis en place par la Commission devrait garantir une utilisation des sols juste et durable du point de vue environnemental et social, en limitant le développement des cultures énergétiques aux surfaces disponibles sans mise en danger des équilibres écologiques actuels et de l'autonomie alimentaire de l'Europe.

Le gisement de ligno-cellulose disponible pour la production d'agro-carburants issus de résidus de l'agriculture, du bois ou de déchets est considérable : à l'échelle de la France, les co-produits de l'agriculture représentent un potentiel de 37 millions de tonnes équivalent pétrole (tep), la croissance annuelle de la biomasse représente un potentiel énergétique de 11 millions de tep et les déchets de l'ordre de 35 millions de tep. La priorité doit être donnée à la mobilisation de ce gisement et à la structuration des filières de production d'agro-carburants de 2^{ème} génération.

Question 3 : Comment encourager les agro-carburants de 2^{ème} génération ?

La Commission envisage d'imposer, par voie législative, aux Etats Membres de donner un avantage aux agro-carburants de 2^{ème} génération au sein des systèmes nationaux de soutien aux agro-carburants :

- faire compter double les agro-carburants de 2^{ème} génération pour parvenir à remplir les objectifs fixés
- proposer des niveaux d'aides supérieurs aux carburants de 2^{ème} génération
- comment définir les agro-carburants de 2^{ème} génération ?

Il serait pertinent de définir les agro-carburants de 2^{ème} génération à partir de deux critères complémentaires :

- par la nature des matières premières qui les composent, à savoir la ligno-cellulose ;
- par le caractère de ces produits, à savoir qu'il doit s'agir de co-produits ou résidus de l'agriculture et non de productions qui viennent se substituer à un usage alimentaire.

Ce deuxième critère est essentiel afin de garantir la durabilité du développement des agro-carburants de deuxième génération en cohérence avec les attentes fondées sur ce système.

En outre, un niveau minimum de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre de 75% par rapport à la filière essence pourrait et devrait raisonnablement être exigé.

S'agissant des mesures incitatives au développement des agro-carburants de 2^{ème} génération, la Région Poitou-Charentes ne recommande pas un double comptage des agro-carburants de 2^{ème} génération pour l'atteinte des objectifs fixés par l'Union Européenne puisque ce système viendrait gonfler artificiellement les statistiques sans refléter la réalité des situations des Etats Membres et rendrait difficile la comparaison des données entre Etats.

Toutefois, la Région Poitou-Charentes préconise des mesures incitatives franches pour le développement des agro-carburants de 2^{ème} génération :

- la Région Poitou-Charentes tient à souligner que nombre de technologies de production d'agro-carburants de deuxième génération sont matures du point de vue de la recherche et prêtes pour un développement industriel. La politique européenne devra donc en priorité s'articuler de façon à contourner les lobbies qui bénéficient de la situation existante et dont l'intérêt est de retarder la mise en marché de ces nouvelles technologies. Ainsi, la Commission devrait favoriser l'émergence de projets de production d'agro-carburants de 2^{ème} génération portés par des structures indépendantes parvenant à proposer des schémas de développement de proximité en termes d'approvisionnement et de débouchés. De tels schémas sont des opportunités pour un développement durable économiquement, socialement et environnementalement des régions d'Europe.
- La Région Poitou-Charentes préconise l'obligation de fournir des aides supérieures aux projets concernant les agro-carburants de 2^{ème} génération, particulièrement afin de favoriser leur développement industriel rapide. Les niveaux d'aides proposées devraient être dégressifs sur les dix années à venir afin de motiver et favoriser un développement industriel rapide de ces nouvelles technologies.

- La Région Poitou-Charentes propose de conditionner le niveau d'aide octroyé en fonction du bilan énergétique et carbone des systèmes de production proposés et également en fonction de l'origine et de la nature des matières premières ligno-cellulosiques utilisées afin que les aides aillent en priorité et en majorité vers les projets les plus exemplaires du point de vue environnemental.
- Des mesures particulières pourraient être proposées en direction des unités de production d'agro-carburants de 1^{ère} génération, afin que celles-ci ne viennent pas freiner le développement des unités de 2^{ème} génération. Ainsi il pourrait être proposé à l'Union Européenne de déroger au régime des aides d'Etat afin que les unités de 1^{ère} génération puissent bénéficier d'un régime exceptionnel pour les inciter à s'orienter vers la 2^{ème} génération. De plus, des incitations devraient être recherchées afin d'orienter les débouchés vers de nouveaux éco-produits et de nouveaux marchés (solvants écologiques, etc.) afin d'accompagner la transition de ces unités.
- La Commission pourrait mettre en place, dans le cadre de la Directive TVA, un régime TVA proche de zéro pour les agro-carburants de 2^{ème} génération durant une période transitoire visant à développer les nouvelles filières et permettre à terme des économies d'échelle.

Question 4 : Quelles sont les autres mesures nécessaires pour parvenir à une part de agro-carburants de 10% ?

La législation actuelle n'autorise l'addition d'éthanol dans l'essence et du biodiesel dans le diesel qu'à concurrence de 5% (en volume). La Commission propose de faire passer cette limite à 10%. Cela est en cours pour l'essence mais reste à l'état de projet pour le diesel.

La Commission a également suggéré d'autres propositions :

- augmenter la part d'incorporation d'ETBE
- autoriser les hautes concentrations en éthanol (85%) et biodiesel (100%), impliquant des véhicules et des systèmes de distribution adaptés
- autoriser le recours aux autres agro-carburants méthane (issu du biogaz), méthanol et DME
- introduire des nouveaux agro-carburants de 2^{ème} génération, type BTL (biomass to liquid – issu de ligno-cellulose) pour éviter les contraintes de mélange

La Région Poitou-Charentes préconise en priorité le recours aux agro-carburants de 2^{ème} génération tels que le BTL (biomass to liquid) et autres agro-carburants à partir de ligno-cellulose.

La Région Poitou-Charentes n'est pas favorable à l'augmentation de la part d'incorporation d'ETBE et au développement du DME dans la mesure où ces produits connaissent une transformation supplémentaire et ont donc un rendement énergétique inférieur à l'éthanol, ils ne constituent donc pas des agro-carburants acceptables du point de vue environnemental.

La Région Poitou-Charentes est favorable à l'autorisation d'incorporation d'EMHV dans le diesel à hauteur de 10% afin d'encourager le développement à court terme de l'utilisation

d'agro-carburants dans la filière diesel et de faciliter l'atteinte des objectifs fixés par l'Union Européenne.

La Région Poitou-Charentes est favorable à l'autorisation des hautes concentrations en éthanol (85%) et biodiesel qui nécessitent des véhicules et des systèmes de distribution adaptés. En effet, il est nécessaire de stimuler dès à présent le marché des agro-carburants par des débouchés réels et durables afin de créer et consolider la demande et renforcer l'attractivité du secteur pour les investisseurs. La capacité à structurer un marché dynamique et pérenne dépend largement du niveau de mobilisation des filières automobiles et de distribution de carburant. La technologie flex-fuel permet l'utilisation indifférente d'essence ou d'E85, le recours aux agro-carburants de 2^{ème} génération sera donc aisé sur ces véhicules également. En France, l'utilisation de l'E85 est autorisée depuis le 1^{er} janvier 2007 et les distributeurs de carburants ont pris l'engagement de mettre en service 500 pompes d'ici la fin de l'année ; actuellement 58 pompes sont en service et 53 autres sont installées et en attente d'autorisation d'ouverture.

L'autorisation des hautes concentrations en éthanol est de plus souhaitable dans la mesure où la volatilité du mélange diminue avec l'augmentation de la concentration en éthanol : un carburant E30 ou E85 est moins nocif qu'un E5 ou E10. En effet, aux faibles teneurs en éthanol dans l'essence, la formation d'un azéotrope éthanol – essence conduit à des pertes excessives de carburant par évaporation.

Il est toutefois essentiel que l'autorisation des agro-carburants de 1^{ère} génération à haute concentration s'accompagne de soutiens forts aux programmes de recherche et développement de process de production d'éthanol et d'EMHV à haute qualité environnementale, qui devront être substitués dès que possible aux technologies de production actuelles. A cette fin la Région Poitou-Charentes soutient des projets de recherche visant à mettre au point un procédé de production d'éthanol à haute qualité environnementale à partir des co-produits de l'agriculture régionale, de même concernant la production d'EMHV à partir d'algues.

S'agissant du rôle de la fiscalité, celle-ci doit jouer un rôle afin de permettre aux nouvelles filières émergentes d'être compétitives avec les carburants traditionnels pour faciliter leur pénétration du marché. Néanmoins, la Commission et les Etats Membres doivent veiller à ce que les avantages fiscaux soient utilisés de façon juste et qu'ils bénéficient au consommateur final.

Actuellement en France, les agro-carburants bénéficient d'une exonération partielle de TIPP dont le montant avait été calculé de façon à permettre à ces produits d'être compétitifs sur le marché en attendant des gains de productivité des producteurs d'agro-carburants. Or, dans la filière biodiesel, cette exonération perçue par le producteur d'EMHV est largement absorbée par celui-ci. Pour autant, cette baisse ne se répercute pas sur le prix de vente au distributeur. Le consommateur final ne peut donc en bénéficier et l'EMHV est en pratique proposé à des prix de vente aux alentours de 1 à 1.2 €/ litre. Cette situation freine le développement des filières agro-carburants en France.

La Région Poitou-Charentes recommande vivement que toute défiscalisation temporaire en faveur des producteurs d'agro-carburants soit accompagnée d'une obligation de répercuter de l'avantage fiscal consenti sur le prix de vente au consommateur.

Enfin, outre les mesures de soutien aux producteurs d'agro-carburants, il est proposé que la Commission Européenne prenne des mesures permettant de renforcer le nécessaire rôle moteur et exemplaire que doivent jouer les services de transports collectifs publics mais également privés.

La Région Poitou-Charentes propose ainsi à la Commission d'engager des plans au niveau européen afin :

- que tous les services publics de transports (bus urbains, transports scolaires, etc.) puissent avoir recours au B30 (gazole contenant 30% d'EMHV en volume) ou à un autre agro-carburant plus performant du point de vue de son bilan environnemental ;
- que les flottes de taxis soient incitées à procéder à des renouvellements de véhicules permettant l'usage de l'E85 ;
- d'envisager des mesures analogues dans le secteur des transports routiers de marchandises et de passagers.

Ces mesures devront être étudiées de façon à permettre aux différentes filières une utilisation des agro-carburants qui ne vienne pas pénaliser la rentabilité de leur activité.