

Le changement indirect d'usage des terres induit par les biocarburants Consultation de la Commission européenne

Commentaires généraux :

L'effet ILUC dû aux biocarburants n'est pas mesurable précisément en l'état actuel des connaissances.

Dans la pratique, les études scientifiques disponibles démontrent que les connaissances actuelles ne permettent pas de déterminer avec une fiabilité suffisante si et comment un impact ILUC doit être attribué ou non aux biocarburants. En effet, le changement d'usage des terres dans le monde résulte d'une multitude de facteurs autres que les biocarburants, tels que la déforestation, les modes de consommation alimentaire, l'urbanisation, la productivité agricole, les politiques agricoles, les réglementations sur l'utilisation des terres,...

Un facteur ILUC global sur les biocarburants ne garantit pas une action efficace contre l'ILUC.

Les incertitudes scientifiques sur l'impact ILUC des biocarburants ne permettent pas d'établir avec précision une disposition réglementaire comme celle d'un facteur ILUC global. Ces incertitudes ne garantissent pas également l'efficacité d'une telle mesure sur le changement d'usage des terres dans le monde. Le choix de la valeur d'émission ILUC ne pourrait être qu'arbitraire.

Réévaluer les émissions de GES du carburant fossile de référence

Sur le plan des gaz à effet de serre (GES), l'idée d'étudier un effet ILUC applicable aux biocarburants est admise. Cet effet serait à ajouter aux émissions standard de GES des biocarburants calculées dans les analyses de cycle de vie.

Il est indispensable de choisir d'appliquer à ce comparateur fossile un raisonnement analogue à celui de l'ILUC pour le calcul des émissions de GES afin de prendre en compte l'ensemble des impacts de la production pétrolière. En effet, les émissions de GES des biocarburants sont comparées à celles d'un carburant fossile qui sert de comparateur. Ce dernier doit être réévalué pour tenir compte des éléments les plus modernes comme cela se fait sur les biocarburants. De plus, le comparateur fossile choisi doit être le pétrole additionnel dont le développement des biocarburants évite la production. C'est le plus souvent des pétroles lourds comme les sables bitumineux, aux coûts environnementaux élevés.

Prendre en compte les spécificités européennes et françaises

La politique européenne d'ouverture croissante de ses marchés agricoles et la concurrence des pays tiers entraîne une « libération » de terre pour d'autres utilisations que les marchés traditionnels. Les céréales françaises trouvent moins de marchés au niveau intraeuropéen. L'utilisation de céréales française dans la fabrication d'aliments pour animaux baisse sur les dix dernières années, en raison des pertes de marché de volailles (surtout) et de porc sur les marchés internationaux et européens. Avec environ 2 MT de céréales consommées, la demande des quatre usines françaises d'éthanol lorsqu'elles tourneront à pleine capacité correspond à la diminution d'utilisation de céréales vers les marchés traditionnels. L'apparition d'un nouveau débouché pour les céréales françaises à travers la production d'éthanol n'a donc entraîné aucun déplacement de surface ou d'utilisation des sols.

L'accès aux facteurs de production est essentiel pour l'agriculture afin de répondre à l'accroissement de la demande mondiale. Ainsi, la surface mondiale consacrée au blé et aux céréales secondaires a diminué de près de 10% entre 1980 et 2010 alors que le rendement moyen mondial a augmenté de plus de 60%. Ce constat démontre l'importance de disposer de facteurs de production efficace, et notamment des biotechnologies. Les rendements du maïs américain ont augmenté plus rapidement que celui de la France sur les 20 dernières années, jusqu'à dépasser le rendement moyen français. L'analyse ILUC doit tenir compte des effets de changement de politique d'accès aux facteurs de production avant de tirer des conclusions sur les biocarburants issus de ressources cultivées.

La réponse aux questions

Question 1 : Considérez-vous que le travail analytique cité en référence [par la Commission] et/ou d'autres analyses dans ce domaine, fournissent une base solide pour déterminer quelle est l'importance de l'ILUC résultant de la production de biocarburants ?

Les études proposées par la Commission et notamment celle "The Impact Of Land Use Change On Greenhouse Gas Emissions From Biofuels And Bioliquids" démontrent que la mesure de l'impact ILUC est très variable d'une étude à l'autre. Cela résulte notamment de l'insuffisante disponibilité des données, de leur qualité, et de la précision des modèles utilisés. Les deux études de comparaison des modèles réalisées par le JRC démontrent la sensibilité des résultats selon les hypothèses retenues. C'est particulièrement le cas sur la prise en compte des coproduits, de l'évolution des rendements et sur la quantité de surfaces mobilisées dans les pays en développement.

L'étude de sensibilité de l'impact ILUC réalisée sur dans l'étude Ademe de février 2010 « [Analyses de Cycle de Vie appliquées aux biocarburants de première génération consommés en France](#) » confirme les incertitudes sur les mesures de cet impact, qui peut être soit négatif, soit positif selon les hypothèses retenues.

Il est important également de faire une revue critique des analyses sur l'ILUC afin d'évaluer la plausibilité de leurs conclusions. En particulier, il faut évaluer la pertinence de l'hypothèse entre un accroissement de la production de biocarburants et la mesure de changement d'usage des terres telles que le niveau de déforestation observé.

Question 2 : sur la base des éléments disponibles, pensez-vous que l'UE doit mener une action de maîtrise de l'ILUC ?

Les éléments disponibles ne permettent pas de conclure avec précision sur l'impact ILUC lié aux biocarburants. L'UE pourrait promouvoir des actions de prévention sur le changement d'usage des terres dans le monde. Pour les biocarburants, la directive énergies renouvelables a déjà établi des critères sur le type de terre qui peut fournir des biocarburants.

Question 3 : si une action doit être réalisée, et si cela pour conséquence d'encourager une plus grande utilisation de certains biocarburants et/ou la moindre utilisation d'autres biocarburants que cela aurait été autrement, il serait nécessaire d'identifier ces catégories de biocarburants en se basant sur les travaux d'analyse. Ainsi, pensez-vous qu'il est possible de tirer des conclusions suffisamment solide sur le fait que l'ILUC puisse varier en fonction de :

La matière première

L'origine géographique

La politique foncière

Les modèles d'évaluation de l'ILUC présentent déjà des limites pour une analyse globale. Pour pouvoir attribuer des effets à certaines matières premières, origines géographiques ou politiques foncières, il faut disposer de données précises et fiables. Cela n'est pas le cas aujourd'hui.

Question 4 : En se basant sur vos réponses précédentes, quelle type d'action vous semble appropriée.

4-a) N'engager aucune action à ce stade, tout en surveillant les impacts y compris les tendances de certains paramètres clés et, si approprié, proposer des mesures correctives ultérieurement.

En raison de l'impossibilité actuelle de quantifier avec précision un effet ILUC lié aux biocarburants, en positif ou en négatif, l'UE ne devrait pas appliquer unilatéralement un facteur d'émission lié à cet impact sur les biocarburants.

Les recherches scientifiques doivent être poursuivies et approfondies pour donner une base scientifique solide aux analyses sur l'ILUC.

4-b) Encourager une plus grande utilisation de certains biocarburants

La directive RED prévoit déjà l'encouragement de biocarburants supposés être moins émetteurs de GES. Ainsi, dans l'art 21§2 de la directive EnR, l'énergie des biocarburants issus des déchets et résidus est comptée pour le double de sa valeur dans l'objectif d'incorporation d'EnR dans la consommation d'énergie des transports. De même, l'énergie de l'électricité renouvelable est comptée pour 2,5 fois. Mais avec ces mesures, les niveaux d'incorporation d'EnR et de réduction de GES seront virtuelles pour moitié.

Le choix d'encourager certains biocarburants ou énergies renouvelables dans les transports devrait être périodiquement réévalué, en particulier les résidus, y compris sur leur éventuel impact ILUC. Ainsi, cela pourrait concerner les biocarburants auquel est associé un coproduit riche en protéine qui peut avoir un impact positif sur le changement d'usage des terres s'il se substitue à des d'importations en provenance de régions sujettes à de forts changements d'usage des terres.

4-c) Décourager l'utilisation de certaines catégories de biocarburants

Préciser les catégories de biocarburants concernées et pourquoi, ainsi que le type de mesure qu'il faudrait prendre, par exemple :

Augmenter les exigences de gains en GES de certains biocarburants

Imposer des critères de durabilité additionnels sur certains biocarburants (par exemple en exigeant l'utilisation de pratiques qui aiderait à limiter les émissions ILUC de GES)

Attribuer une quantité d'émission de GES relative à l'ILUC à tous les biocarburants qui sont issus de ressources cultivées.

En raison des incertitudes sur l'évaluation de l'impact ILUC des biocarburants, décourager l'utilisation de certains biocarburants serait arbitraire et ne serait pas fondée sur des bases solides.

Ainsi, une [étude](#) de l'Université de Purdue publiée en juillet 2010 évaluait, pour le bioéthanol américain, un niveau d'émission de GES liée au changement d'usage des terres inférieur de moitié à celui retenu dans réglementation californienne, pourtant calculé avec le même modèle.

L'étude ACV française sur les biocarburants conclut qu'il faut poursuivre les études avant de conclure sur l'impact ILUC des biocarburants, dont la valeur peut être positive ou négative.

Enfin, en septembre 2010, une [étude](#) américaine de l'Université du Michigan montre, qu'en améliorant la productivité du système agricole, il est possible d'augmenter très significativement la production de bioéthanol aux USA, tout en couvrant les marchés traditionnels, sans générer de changement d'usage des terres.

De ce fait, il apparaît que l'application d'un facteur ILUC global sur les biocarburants issus de cultures serait arbitraire et ne prendrait pas en compte la capacité de la filière agricole à s'organiser pour répondre à la demande et aux enjeux environnementaux. Mais il est important également d'améliorer la connaissance sur la production de biocarburants à un niveau régional, pour mieux prendre en compte des spécificités régionales, qu'elles soient techniques, économiques ou de politique agricoles notamment.

Encourager ou pénaliser certains biocarburants est un enjeu important qui doit être évalué non seulement vis-à-vis de l'impact ILUC, des émissions de GES dans le cadre des ACV, mais aussi d'autres bénéfices comme ceux apportés par les coproduits pour l'alimentation animale.

Les biocarburants européens sont déjà soumis à des exigences croissantes de réduction de GES par rapport aux carburants fossiles, de 35% dès maintenant à 60% en 2018, ce qui démontre déjà l'effort demandé aux biocarburants consommés dans l'UE. De plus cela prend en compte le changement d'usage direct des terres.

4-d) prendre d'autres types de mesures, lesquelles ?

Le changement d'usage des terres dans le monde est un enjeu global qui résulte de facteurs multiples. Sa maîtrise dépend pour beaucoup de l'existence de réglementation sur la gestion des terres. L'UE dispose déjà sur son territoire d'une riche réglementation avec la PAC notamment.

La réglementation est un outil pour limiter les risques de fuite de carbone lorsqu'une production est délocalisée. L'UE devrait ainsi promouvoir auprès des pays tiers, dans le cadre de l'art 18§5 de la directive EnR, le respect de règles concernant le changement d'usage des terres et en cas de refus, avoir l'option d'introduire un facteur ILUC régionalisé dans ce cas.

Pour être efficace, la politique environnementale promue par l'UE doit tenir compte de l'impact effectif des mesures prises vis à vis d'enjeux mondiaux, et de politiques qui échappent à l'UE. Ainsi, la production de bioéthanol aux USA est 10 fois supérieure à celle de l'UE et celle du Brésil l'est de 5 fois. Ainsi, le Brésil espère augmenter sa production de 23 milliards de litres en 2008 à 64 milliards en 2017. Cette augmentation est 4 fois supérieure à l'augmentation de la consommation de bioéthanol attendue dans l'UE entre 2010 et 2020.