

N° 226

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 décembre 2013

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*présentée, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur les **biocarburants** (texte E 7790),*

Par Mme Bernadette BOURZAI,
Sénatrice

(Envoyée à la commission des affaires économiques.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le débat sur les biocarburants a été relancé le 17 octobre 2012 lorsque la Commission européenne a proposé de modifier la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 concernant l'énergie produite à partir de sources durables, et la directive 98/70/CE du 13 octobre 1998 relative à la qualité des carburants, deux textes dont les ambitions combinées peuvent être résumées ainsi : d'ici 2020, réduire de 20 % la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre, et porter à 20 % la part des énergies renouvelables ; pour l'ensemble des transports, porter à 10 % la part des énergies renouvelables et réduire de 6 % les émissions de gaz à effet de serre.

Dès les premières discussions de ces textes, des doutes avaient été exprimés quant aux vertus réelles des biocarburants. D'où l'introduction, dans la directive de 1998, d'une clause de revoyure destinée à faire la lumière sur le caractère durable des biocarburants, qui étaient à cette époque exclusivement d'origine agricole.

I - Les grands traits de la problématique

A – Les vertus présumées des biocarburants

Les biocarburants sont censés répondre à plusieurs objectifs : contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, mieux préserver les ressources naturelles en réduisant l'extraction de carburants fossiles, réduire la dépendance énergétique envers des zones souvent soumises à de fortes tensions, contribuer à rétablir l'équilibre de la balance des paiements et créer des emplois.

1° Semblant aller de soi, ***la réduction des émissions de gaz à effet de serre*** s'explique principalement par la disparition d'un long processus industriel très énergivore allant du forage au raffinage : la production d'énergie au sein de l'Union européenne émet plus de CO₂ que l'ensemble de la circulation routière ! Il reste que les estimations sont extrêmement variables selon les types de biocarburants et selon les études.

2° Le recours à une *matière première renouvelable* est consubstantiel à la notion même de biocarburants. Fort logiquement, les processus appliqués varient principalement en fonction de cette matière première, d'où la classification de ces nouveaux produits, habituellement en trois générations. La première génération se caractérise par l'utilisation de productions agricoles : sucre de canne, betterave à sucre, maïs ou blé pour obtenir du bioéthanol mélangé à l'essence ; colza, soja ou huile de palme pour produire du biodiesel mélangé au gazole. La deuxième génération est censée éviter tout conflit avec l'utilisation des produits alimentaires, puisqu'elle utilise pour l'essentiel des ligneux du bois – afin d'obtenir du bioéthanol ou du biodiesel – ou des déchets gras pour obtenir du biodiesel. La troisième génération recourt principalement aux microalgues. En pratique, seuls les carburants de première génération, dénommés aussi « carburants conventionnels », existent aujourd'hui sur le marché à échelle industrielle.

3° En matière d'emploi, *la Commission européenne a mentionné la création de 3 millions de postes de travail entre 2010 et 2020* si les objectifs de recours aux énergies renouvelables étaient atteints dans l'industrie, le chauffage et les transports.

4° Pour être tant soit peu efficiente, *la contribution à l'indépendance énergétique* suppose que l'adjonction de bioéthanol dans l'essence ou de biodiesel dans le gazole ne reste pas limitée à une fourchette comprise entre 5 % et 10 %. Passer au-delà suppose de commercialiser des véhicules adaptés. La technique est connue depuis longtemps, mais seuls de très rares constructeurs proposent aujourd'hui des moteurs à même d'utiliser un mélange contenant 15 % d'essence et 85 % d'éthanol (E85). Pour le biogazole, habituellement dénommé biodiesel, il faut attendre la deuxième génération pour envisager une incorporation plus élevée en pourcentage, voire exclusive de tout produit pétrolier. La situation est identique pour la navigation, qu'elle soit fluviale ou maritime. Enfin, les avions peuvent voler avec du biokérosène ou biojet, chimiquement très proche du biodiesel de deuxième génération.

B – Les doutes sur ces vertus

Malheureusement, ce tableau prometteur néglige des points essentiels, en particuliers deux critiques majeures, que l'on retrouve depuis l'introduction des biocarburants, relatives à l'affectation des sols.

1° La première concerne la pression directement exercée sur les productions vivrières, puisque les céréales transformées en éthanol manquent inévitablement à l'alimentation humaine. C'est *l'effet du changement d'affectation des sols direct*.

En effet, les cultures agricoles destinées à produire du sucre au Brésil ou de l'huile de palme en Indonésie, pour se limiter à ces deux exemples particulièrement emblématiques, utilisent nécessairement de la surface agricole utile (SAU) issue, qui plus est, de la déforestation de forêts primaires. Ces cultures empiètent donc sur la production alimentaire en entrant en concurrence avec la nécessité de nourrir le genre humain, tandis que la déforestation limite les capacités de stockage de carbone. Selon des organisations non gouvernementales comme Oxfam ou le Bureau européen de l'environnement, « 40 % de la production américaine de maïs finit dans des moteurs plutôt que dans des estomacs ». D'après FranceAgriMer, plus de 8 % de la SAU en Allemagne sert à produire des biocarburants. À leur décharge, les producteurs agricoles font valoir que les coproductions de tourteaux (générés par la production de biocarburant) réduisent les besoins en importations de soja, souvent transgénique, destiné à l'alimentation du bétail.

2° La seconde critique est moins évidente dans ses modalités, et donc plus difficile à quantifier. C'est **le changement d'affectation des sols indirect** (CASI), (qu'il vaudrait mieux dénommer « changement indirect d'affectation des sols ») et qui signifie que la demande croissante en biocarburant crée une demande en terres qui a aussi des effets mondiaux indirects. Si les cultures européennes consacrées aux biocarburants occupent de plus en plus de surface, cela oblige l'Europe à des importations croissantes de nourriture et donc à la nécessité de trouver de nouvelles surfaces agricoles.

Autrefois marginal, ce sujet devient sensible, à juste titre.

Dans sa communication au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée *Énergie propre et transports : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution*, en date du 24 janvier 2013, la Commission européenne s'est bornée à observer avec prudence que les biocarburants de première génération « peuvent contribuer à une réduction considérable des émissions globales de CO₂ s'ils sont produits de façon durable et sans causer de changements indirects dans l'affectation des sols. Ils peuvent fournir une énergie propre à tous les modes de transport. Cependant, les contraintes d'approvisionnement et la question de la durabilité pourraient limiter leur utilisation. » avant d'ajouter : « Afin d'atténuer les possibles effets négatifs de certains biocarburants, la Commission a proposé de limiter à 5 % la quantité de biocarburants de première génération pouvant être comptabilisée aux fins de la réalisation des objectifs de la directive sur les énergies renouvelables et a renforcé les mesures d'incitation en faveur de biocarburants avancés ».

Ainsi, les biocarburants de première génération subissent une critique parfaitement fondée, même s'il n'existe pas aujourd'hui de consensus quant à l'ampleur exacte de ses conséquences sur le plan alimentaire ou en matière de changement climatique. La décennie 2010-2020 devrait marquer la fin du cycle ouvert par l'apparition des premiers biocarburants et poser les bases permettant leur substitution par des biocarburants avancés n'entrant pas en conflit avec les besoins alimentaires de nos semblables et favorisant la lutte contre le réchauffement climatique.

II – L'état du débat législatif

Après une première lecture au Parlement européen, il ne paraît guère possible aujourd'hui de déboucher sur une adoption définitive avant fin 2014 au plus tôt.

A – Une première lecture allante mais pas trop

Dans son projet de directive publié le 17 octobre 2012, la Commission européenne proposait de plafonner à 5 %, jusqu'en 2020, le volume de biocarburant pouvant être comptabilisé dans les 10 % d'énergies renouvelables que vise l'UE à l'horizon 2020 pour le secteur des transports, tout en gardant inchangés les objectifs globaux en matière d'énergies renouvelables et de réduction de l'intensité en CO₂. Cette proposition étant motivée par la crainte de voir les biocarburants de première génération, les seuls utilisables à échelle industrielle d'ici 2020, provoquer finalement un accroissement des émissions de gaz à effet de serre et contribuer à la faim dans le monde.

Il est à noter que les biocarburants apportent aujourd'hui environ 4,5 % de l'énergie consommée dans les transports au sein de l'Union européenne. La proposition de la Commission tendait donc en pratique à maintenir le *statu quo*, selon lequel les biocarburants conventionnels pourraient assurer au maximum la moitié de l'énergie renouvelable utilisée dans les transports, cette dernière devant toujours atteindre le taux de 10 %.

Le dispositif proposé par la Commission européenne comportait aussi une autre innovation, consistant à affecter certains biocarburants d'un coefficient deux, voire d'un coefficient quatre pour le décompte de leur contribution aux énergies d'origine renouvelable afin d'encourager le recours à des biocarburants moins contestables sur le plan alimentaire ou environnemental.

Les Conseils Transports, puis Environnement, ont organisé des débats d'orientation sur ce thème, respectivement le 22 février et le 21 mars 2013, tandis que certaines commissions compétentes du Parlement européen s'étaient déjà saisies du dossier. Pas moins de six avis ont été

adoptés au Parlement européen. Outre celui de la commission industrie, recherche et énergie (ITRE), commission associée, ils provenaient des commissions agriculture et développement rural (AGRI), développement (DEVE), commerce international (INTA), développement régional (REGI), et transport (TRAN). Compétente au fond, la commission environnement, santé publique et sécurité alimentaire (ENVI) a adopté son rapport le 26 juillet, ouvrant ainsi la voie au débat en séance publique.

Le 11 septembre 2013, les députés européens se sont donc prononcés en première lecture sur le rapport présenté par Mme Corinne Lepage au nom de la commission ENVI. Le Parlement européen a voté un plafonnement des biocarburants conventionnels à 6 %, complété par un sous-objectif de 2,5 % pour la consommation des biocarburants avancés à l'horizon 2020, avec un quadruple comptage pour les biocarburants issus d'algues. Le sous-objectif signifie que les carburants devront intégrer au minimum 2,5 % de biocarburants avancés à l'horizon 2020, contre un maximum de 6 % pour les biocarburants conventionnels. Intégrer des biocarburants conventionnels à un taux supérieur ne serait pas illicite, mais la prise en compte des biocarburants conventionnels au titre des énergies renouvelables serait plafonnée à 6 %.

Enfin, les députés européens ont demandé que la Commission européenne présente en 2016 une expertise méthodologique permettant de mieux apprécier l'ampleur et les effets précis du facteur CASI, dans le double but de contrer un dévoiement des surfaces dédiées à l'agriculture, mais aussi d'éviter l'écueil de décisions hâtives prises sans véritable fondement scientifique. Il a donc été décidé à titre conservatoire d'organiser un système de « *reporting* », à la charge des États membres, pour mieux connaître la réalité afin d'introduire ce facteur dans la législation européenne en 2020.

B – La poursuite de la discussion : encore un an au minimum

Le rythme soutenu des travaux parlementaires observé jusqu'à la mi-septembre 2013 semblait augurer une conclusion rapide du débat législatif. Il n'en sera pourtant rien, car le Parlement a refusé d'engager un trilogue avec le Conseil et la Commission. En l'occurrence, il s'agit non d'un seul Conseil, mais de deux, car le sujet relève à la fois du Conseil Environnement et du Conseil Transports, dont les séances restent distinctes. Engager ce trilogue sans attendre la deuxième lecture aurait permis d'aboutir avant le renouvellement des institutions – Parlement et Commission – en 2014. Mais la procédure devrait durer plus longtemps, sauf si le Conseil se ralliait à la position du Parlement européen, ce qui ne semble pas devoir être le cas.

Si l'on considère d'une part les hésitations du Conseil face à un changement de politique susceptible de déconcerter les investisseurs, de compromettre les investissements existants, de compliquer la réalisation des objectifs de l'UE et d'autre part les propositions parfois radicalement opposées des commissions du Parlement européen, il semble peu réaliste d'envisager un accord avant le prochain renouvellement, ce qui repousse l'échéance définitive au moins jusqu'à la fin de l'année 2014.

Pour l'heure, le Conseil va reprendre l'examen du texte. Dans cette perspective, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 concernant la qualité de l'essence et des carburants diesel et modifiant la directive 93/12/CEE du Conseil ;
- ④ Vu la 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 ;
- ⑤ Vu le livre blanc du 28 mars 2011 intitulé *Feuille de route pour un espace européen unique des transports - Vers un système de transport compétitif et économe en ressources* ;
- ⑥ Vu la communication de la Commission au Parlement européen au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, en date du 24 janvier 2013, intitulé *Énergies propres et transport : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution* ;
- ⑦ Vu la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 98/70/CE et la directive 2009/28/CE [COM (2012) 595 – texte E 7790] ;
- ⑧ Rappelle que le recours aux biocarburants a été motivé par la volonté de réduire les émissions de gaz à effet de serre pour combattre le changement climatique, mais aussi pour diminuer la dépendance envers la production de pétrole, contribuer à redresser la balance des paiements et créer des emplois dans le cadre d'une croissance durable ;
- ⑨ Observe toutefois que la contribution au changement d'affectation des sols indirect (CASI) semble contredire au moins partiellement les espoirs mis dans les biocarburants quant aux émissions de gaz carbonique, tout en aggravant la difficulté à nourrir sept milliards d'êtres humains ;

- ⑩ Distingue les biocarburants dits « conventionnels » ou « de première génération », issus de cultures agricoles, qui font l'objet des critiques actuelles, et les carburants dits « avancés » dépourvus de tout conflit d'usage avec la production alimentaire, qui devraient se développer à l'horizon 2020 ;
- ⑪ Constate cependant que l'ampleur et les effets du changement d'affectation des sols indirect (CASI) sont loin de faire l'objet d'un consensus dans le monde scientifique, ce qui impose une certaine retenue dans les décisions à prendre ;
- ⑫ Demande en conséquence :
- ⑬ – que soient recherchés les moyens les mieux adaptés pour apprécier l'ampleur du changement d'affectation des sols indirect (CASI) et connaître ses effets sur les cultures alimentaires et sur les émissions de gaz carbonique ;
- ⑭ – que les plafonds d'incorporation ne compromettent pas les investissements déjà réalisés dans les biocarburants de première génération, afin de ne pas décourager les évolutions ultérieures de cette filière et de préserver l'emploi ;
- ⑮ – de porter avec réalisme et détermination le sous-objectif à l'horizon 2020 en faveur des biocarburants avancés, qui n'en sont aujourd'hui qu'à des phases expérimentales ;
- ⑯ – de soutenir dans le même esprit les mécanismes de comptage multiple au profit de ces mêmes carburants avancés, qui commenceront à parvenir sur le marché ;
- ⑰ Relève que le Président de la République a préconisé, le 3 décembre 2013, de « *maintenir au niveau actuel la production de biocarburants de première génération pour préserver l'outil industriel existant, les emplois qui y sont attachés et surtout la capacité d'innovation et de recherche* » et s'est prononcé pour « *un taux d'incorporation de biocarburants de première génération stabilisé à 7 %* », complété par l'encouragement au « *développement des autres biocarburants ou issus de résidus au-delà même de ce seuil* » ; partage les objectifs ainsi définis ;
- ⑱ Invite le Gouvernement à défendre et faire valoir ces orientations auprès des institutions européennes.