

BRIEFING MPE NO 0



Biocarburants : améliorer la proposition sur les changements indirects d'utilisation des sols (ILUC)

L'enjeu

La directive sur les énergies renouvelables (RED, en anglais) et la directive sur la qualité des carburants (FQD, en anglais) encouragent l'utilisation des biocarburants en instaurant des **objectifs obligatoires** pour les énergies renouvelables dans les transports et en autorisant l'octroi d'**aides d'État** (ex. abattement de taxes, subventions et quotas) pour l'utilisation de biocarburants.

Les directives comprennent une série de **critères en matière de développement durable**. Seuls les biocarburants qui se soumettront à ces critères pourront être comptabilisés dans les objectifs et recevoir une aide d'État. Les critères en matière de développement durable comprennent l'obligation pour les biocarburants d'atteindre un niveau minimum de réduction des émissions de gaz à effet de serre par rapport aux énergies fossiles (actuellement 35% et devant atteindre 50% in 2017).

Les règles énoncées par les directives sur **le calcul de la réduction du gaz à effet de serre** des biocarburants supposent que les émissions provenant de la combustion des biocarburants sont au niveau zéro¹. Ceci est basé sur l'hypothèse où, lorsqu'aucun changement *direct* d'utilisation des sols² ne se produit, les émissions de combustion sont compensées par la repousse des récoltes.

Le problème de la méthodologie décrite, est que celle-ci se concentre trop étroitement sur les impacts causés directement par la production de biocarburants. Ce faisant, elle ne prend pas en compte le fait que la demande de biens agricoles pour la production de biocarburants est complémentaire à d'autres demandes (toujours croissantes) telle que la production alimentaire. Même quand les biocarburants sont produits à partir de produits agricoles cultivés sur des terres agricoles, de sorte qu'aucune réaffectation directe des terres n'ait lieu, il n'empêche que l'affectation de terres agricoles aux biocarburants requiert un besoin accru de nouvelles terres destinées à l'agriculture. Cet **impact indirect des changements d'utilisation des terres (ILUC, en anglais)** causé par la demande de biocarburants provenant des politiques de l'Union européenne entrainera la transformation de **1.7 million hectares de terre** et l'émission de **500 million tonnes de CO₂** d'ici 2020³. Si l'augmentation des rendements agricoles peut contribuer à la réduction de l'impact du changement indirect de l'utilisation des terres, il est peu probable que ces rendements augmentent aussi rapidement et suffisamment pour compenser cet impact. Un effet plus probable est que les autres demandes, comme par exemple la production alimentaire, ne soient pas satisfaites.

Le mandat législatif à propos de ILUC

En adoptant les directives sur les énergies renouvelables et la qualité du carburant, le Parlement Européen et le Conseil ont été alertés du fait qu'ILUC peut compromettre la politique relative aux biocarburants. Ces institutions

¹ Annexe V, Partie C, 13, RED; Annexe IV, Partie C, 13, FQD.

² Le changement direct d'affectation ou d'utilisation des sols est la transition d'une catégorie de terre (par ex. un terrain forestier) à une autre (par ex. terre agricole).

³ Commission Staff Working Document: Impact Assessment, Brussels, 17.10.2012, SWD(2012) 343 final, pp. 23-24.

ont donc demandé à la Commission d'analyser cette question et, si besoin, de formuler des propositions pour minimiser ILUC. Les instructions données à la Commission précisent que les propositions doivent se baser sur les meilleurs données scientifiques disponibles et contenir une méthodologie concrète à appliquer aux émissions découlant de ILUC, afin d'en contrôler la conformité avec les exigences relatives au niveau minimum de réduction des émissions de gaz à effet de serre⁴. Par ces termes, le Parlement européen et le Conseil ont suggéré d'incorporer les **facteurs ILUC** dans la méthodologie pour calculer les économies de gaz à effet de serre. Les facteurs ILUC reflètent les émissions ILUC causées par chaque type de biocarburant.

La proposition de la Commission sur ILUC

La Commission a travaillé trois ans pour évaluer les preuves liées au phénomène d'ILUC et formuler une proposition législative pour y remédier. La proposition reconnaît que ILUC doit être réduit, mais contient trois problèmes majeurs qui vont entraver son efficacité :

- **Les facteurs ILUC** seraient uniquement introduits à **des fins de reporting et non à des fins de mise en conformité**.

Cela signifie que les États membres et les fournisseurs de carburant signaleront les émissions ILUC liées à la production de biocarburants, mais les émissions ILUC ne seront pas prises en compte par les exigences minimales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

- Les **exigences minimales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre seraient rehaussées, mais seulement pour les nouvelles installations**.

La proposition augmenterait à 60% les exigences minimales en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Néanmoins, cette exigence ne concernerait que les opérations d'installations qui débiteront à compter du 1^{er} juillet 2014. Pour les autres, les règles actuelles continueraient à s'appliquer jusque fin 2017 ; ensuite, un seuil insuffisant de 50% s'appliquerait. Les installations existantes seraient ainsi exclues de manière permanente vis-à-vis des nouvelles règles, notamment de celles qui seront plus strictes. Ceci n'est pas conforme aux dispositions des directives sur les énergies renouvelables et sur la qualité du carburant.

- Cette proposition limiterait la comptabilisation de biocarburants conventionnels comme objectifs des énergies renouvelables des États membres, mais **ne limiterait pas la consommation de biocarburants traditionnels ni la possibilité pour les États membres de subventionner les biocarburants conventionnels** au delà du plafond.

Le plafond proposé par la Commission permettrait seulement de limiter la possibilité pour les États membres de comptabiliser les biocarburants conventionnels dans leurs objectifs nationaux sur les énergies renouvelables. Cependant, le plafond ne s'appliquerait pas à l'utilisation des biocarburants conventionnels par les fournisseurs de carburants pour atteindre leurs objectifs de décarbonisation, ni ne limiterait la possibilité pour les États membres de subventionner l'utilisation des biocarburants conventionnels au delà du plafond. Dès lors, le plafond proposé ne permettrait pas de limiter efficacement l'utilisation des biocarburants conventionnels.

Comment pouvons-nous améliorer la proposition?

- **Les facteurs ILUC devraient être introduits à des fins de mise en conformité avec les directives** relatives aux énergies renouvelables et à la qualité du carburant.

L'évaluation de la Commission indique que les facteurs ILUC représentent la façon la plus efficace de réduire l'impact du changement indirect de l'utilisation des terres sur les émissions de gaz à effet de serre. De plus, les facteurs ILUC ont été approuvés par le Parlement européen et le Conseil lors de l'adoption des directives relatives aux énergies renouvelables et à la qualité du carburant. L'introduction des facteurs ILUC permettrait de distinguer les différents biocarburants et de promouvoir ceux qui ont un faible impact ILUC.

⁴ Art. 19(6) RED; Art. 7d(6) FQD.

- L'augmentation des **exigences relatives à la réduction des émissions de gaz à effet de serre** devrait s'appliquer à toutes les installations, avec une protection transitoire pour les investissements existants.

L'évaluation de la Commission constate qu'un seuil de seulement 60% entraînerait la substitution de biocarburants à fort impact ILUC par des carburants de moindre impact. Si les installations existantes peuvent être exemptées de l'application des nouvelles règles pendant une certaine période, elles ne devraient pas l'être indéfiniment si les nouvelles règles deviennent opérantes.

- Des dispositions transitoires devraient provisoirement **protéger les investissements** en règle avec les directives sur les énergies renouvelables et la qualité du carburant.

La proposition de la Commission vise à protéger les installations existantes des nouvelles règles. Cependant, cette protection n'est pas conforme avec les dispositions des directives sur les énergies renouvelables et la qualité du carburant.

- Le plafond du calcul des biocarburants traditionnels devrait être renforcé par des dispositions visant à **empêcher les États membres d'octroyer des subventions publiques pour les biocarburants conventionnels au delà du plafond établi.**

Plus d'informations: **Giuseppe Nastasi** | Juriste | t. +32 2 808 01 72 | e. gnastasi@clientearth.org