

**Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Sécurité alimentaire et bioénergie»
(avis d'initiative)**

(2013/C 341/04)

Rapporteur: **M. CHIRIACO**

Le 14 février 2013, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son règlement intérieur, d'élaborer un avis d'initiative sur le thème:

Sécurité alimentaire et bioénergie.

La section spécialisée "Agriculture, développement rural, environnement", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 3 septembre 2013.

Lors de sa 492^e session plénière des 18 et 19 septembre 2013 (séance du 18 septembre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 173 voix pour, 3 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) considère que la sécurité alimentaire est une condition préalable à toute stratégie de stabilité mondiale et qu'elle doit, à ce titre, figurer au cœur des politiques de l'Union européenne.

1.2 S'il rejoint l'UE sur la nécessité de réduire la dépendance à l'égard des importations de combustibles fossiles, le CESE invite toutefois la Commission européenne à donner la priorité, dans le cadre du débat "denrées alimentaires ou carburant", à la sécurité d'approvisionnement alimentaire, la protection du territoire, la compétitivité de l'agriculture européenne et l'affectation des sols ⁽¹⁾, en établissant une relation étroite entre sécurité alimentaire et production de bioénergies ⁽²⁾.

1.3 Le CESE estime que l'Union européenne devra fonder son avenir sur un développement social, économique et environnemental durable et que la production d'énergies renouvelables devra être étroitement liée à la réalisation de ces objectifs.

1.4 Le CESE approuve la décision de la Commission d'introduire dans les directives 98/70/CE et 2009/28/CE des dispositions contraignantes concernant la modification de l'affectation des sols, dans la mesure où les biocarburants actuels sont issus de cultures agricoles.

1.5 Tout en confirmant les positions exprimées dans son avis TEN/502 ⁽³⁾, le CESE fait part de son opposition au choix posé par la Commission, à savoir évaluer le "changement indirect dans l'affectation des sols" par rapport aux sources d'énergie fossiles et biogéniques, en ne tenant compte que du bilan tiré des gaz à effet de serre et en négligeant des aspects tels que la sécurité d'approvisionnement et l'incidence des sources d'énergies fossiles.

1.6 Si le CESE approuve la proposition de la Commission visant à limiter la production de biocarburants issus de cultures alimentaires, en tenant compte des investissements déjà consentis, et à favoriser, au moyen d'incitants, les carburants "avancés", il considère toutefois que la production de carburants de deuxième génération issus du bois et de la paille pourrait réduire les cycles d'absorption du carbone et, partant, augmenter la quantité de CO₂ ⁽⁴⁾.

1.7 L'évaluation du CESE serait différente si des microalgues étaient également utilisées comme matières premières pour la production de biocarburants, même si elles ne sont pas encore commercialisées. En effet, contrairement aux carburants de première génération, elles susciteraient moins de réserves quant à leur concurrence avec le sol et les ressources hydriques.

1.8 S'agissant de ces thèmes, le CESE confirme pleinement la conclusion de la conférence organisée en 2011 au Comité sur la sécurité alimentaire, selon laquelle la production de biocarburants devra être conforme aux principes communs et soumise aux analyses d'impact environnemental auxquelles les collectivités locales seront étroitement associées, de sorte que la question du droit à l'alimentation pourra être soigneusement prise en compte.

1.9 Avec cette évaluation, le CESE invite la Commission à adopter, au niveau européen, des instruments tels que les "operator level indicators" (indicateurs niveau opérateur) pour évaluer les répercussions potentielles des projets en matière de bioénergies sur la sécurité alimentaire dans les différents États membres.

2. Observations générales

2.1.1 Le système énergétique traverse actuellement une période très difficile au niveau international, en raison de la crise économique mondiale, mais aussi et surtout de la situation géopolitique des pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

⁽¹⁾ JO C 198 du 10.7.2013, pp. 56-66.

⁽²⁾ JO C 110 du 9.5.2006, pp. 49-59.

⁽³⁾ JO C 198 du 10.7.2013, pp. 56-66.

⁽⁴⁾ JO C 198 du 10.7.2013, pp. 56-66.

2.1.2 Selon les estimations de l'OCDE, en 2009, la consommation d'énergie a baissé de 4,4 % au niveau mondial, de 5 % aux États-Unis et de 5,5 % dans l'UE, alors que dans les pays non membres de l'OCDE, la demande a augmenté de 2 %. À ces chiffres s'ajoute l'accident survenu à la centrale nucléaire de Fukushima au Japon, qui a incité un certain nombre d'États, dont l'Allemagne, à renoncer à l'utilisation du nucléaire pour produire de l'énergie.

2.1.3 L'Europe importe actuellement 80 % du pétrole, 60 % du gaz naturel et 40 % du charbon nécessaires pour couvrir ses besoins énergétiques, estimés à 1 583,3 Mtep (Nomisma). La part des énergies non renouvelables représente 91 % (pétrole: 36,6 %, gaz naturel: 24,5 %, charbon: 15,7 %, énergie nucléaire: 13,6 %) et celle des énergies renouvelables 9 % (biomasse, biogaz, déchets municipaux: 6,1 %, énergie hydroélectrique: 1,7 %, énergie éolienne: 0,7 %, énergie géothermique: 0,3 %, énergie photovoltaïque et solaire: 0,1 %).

2.1.4 L'Europe est de plus en plus dépendante des importations d'énergie. En 2030, l'UE-28 importera 84 % du gaz naturel, 59 % du charbon et 94 % du pétrole dont elle aura besoin (EREC). Par rapport à 2009, le secteur des transports est, avec une consommation de 33 %, le secteur le plus énergivore; viennent ensuite les secteurs du logement avec 26,5 %, de l'industrie avec 24,2 %, des services avec 14 % et enfin de l'agriculture, avec 2,3 %.

2.1.5 Les objectifs que l'UE entend atteindre peuvent se résumer comme suit:

- réduire sa dépendance par rapport aux importations d'énergies non renouvelables, qui représentent 75 % de la consommation énergétique européenne, soit 890,5 Mtep;
- améliorer la sécurité des approvisionnements;
- augmenter la production primaire de l'UE-28 qui est actuellement de 812 Mtep;
- lutter contre le changement climatique et les émissions de CO₂ et de gaz à effet de serre.

2.2 *Le changement de cap dans les politiques énergétiques*

2.2.1 Ces dernières années, l'on a constaté que le système énergétique fondé sur l'utilisation de sources fossiles présentait un grand nombre de lacunes qui hypothéquaient sa durabilité future et la sécurité des approvisionnements, rendant nécessaire le recours à des sources d'énergie sûres dans le cadre d'un système d'importation de l'énergie contrôlé.

Face à l'augmentation constante de la demande d'énergie (AIE), l'épuisement prochain et inexorable des ressources fossiles compromet la capacité de satisfaire les besoins énergétiques croissants. Cet épuisement est lié au caractère non renouvelable des ressources fossiles: leur processus de transformation requiert

énormément de temps, ce qui est incompatible avec les exigences énergétiques de la société contemporaine.

2.2.2 Les principaux types d'énergies renouvelables sont les suivants:

- l'énergie solaire,
- l'énergie éolienne,
- l'énergie hydroélectrique,
- l'énergie géothermique,
- l'énergie issue de la biomasse.

Cette liste n'est pas exhaustive, compte tenu notamment des résultats de la recherche scientifique.

2.2.3 Les bioénergies peuvent être définies comme les énergies issues des biomasses qui, en fonction de leur état physique, sont classées comme suit:

- les biomasses solides, issues de forêts ou de cultures, de déchets d'origine végétale et animale produits par les activités agricoles,
- le biogaz: le gaz issu de la fermentation de la biomasse en l'absence d'oxygène, comme les déchets urbains, les déjections animales, les déchets agricoles et agroindustriels, les boues industrielles, la biomasse ligneeuse,
- les bioliquides et biocarburants obtenus à partir d'huiles végétales (colza, soja, graines de tournesol, fruits de palme), de plantes riches en sucres, en amidon et en cellulose (betterave, canne à sucre, maïs, froment, roseau commun) ainsi que le bioliquide obtenu par pyrolyse des biomasses.

2.2.4 La biomasse est une source d'énergie renouvelable qui a déjà fait ses preuves en matière d'efficacité énergétique. La biomasse est issue de toute substance d'origine organique ayant accumulé directement ou indirectement de l'énergie solaire au cours du processus de photosynthèse chlorophyllienne. La biomasse provient de cultures énergétiques ou de résidus organiques issus de produits forestiers et de la transformation technologique des produits agricoles.

2.2.5 Au niveau mondial, 50 % environ des résidus potentiellement disponibles proviennent du secteur forestier et 50 % du secteur agricole, dans lequel les installations alimentées par la biomasse issue de l'agriculture et de l'élevage revêtent une importance particulière (AIE).

2.3 *Les initiatives de l'Union européenne en faveur du développement des énergies renouvelables*

- Protocole de Kyoto, entré en vigueur le 21 mars 1994;

- Programme ALTENER concernant la promotion des énergies renouvelables (décision 1993/500/CEE du Conseil);
- Livre vert sur les sources d'énergie renouvelables (1996);
- Livre blanc établissant l'objectif consistant à utiliser 12 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2010;
- Directive 2001/77/CE relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables;
- Directive 2003/30/CE visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants;
- Directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité;
- COM(2005) 628 final - Plan d'action dans le domaine de la biomasse;
- COM(2006) 34 final - Stratégie de l'UE en faveur des biocarburants;
- Livre vert: Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable (2006);
- Paquet climat- énergie (20-20-20), Conseil européen, 9 mars 2007;
- 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 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE);
- Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables - Les sources d'énergie renouvelables au 21^e siècle: construire un avenir plus durable, COM(2006) 848 final;
- Communication de la Commission - Aide en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables {SEC(2005) 1571} – COM(2005) 627 final.

3. Observations particulières

3.1 Bioénergies et problèmes socio-économiques

3.1.1 Les incidences socio-économiques des bioénergies sont en grande partie liées aux coûts (incitants financiers, carences

structurelles) et aux bénéfiques (induit du secteur, effets sur le PIB, réduction de CO₂, effets sur l'emploi, réduction du risque lié au carburant, absence de coûts de traitement des déchets, production de fertilisants et autres sous-produits) (Althesys). En outre, lorsque le prix du pétrole dépasse les 70 dollars le baril, la production de bioénergie devient compétitive.

3.1.2 Le système actuel de production de biomasse à des fins énergétiques a des incidences sur le territoire, l'économie, les prix et la société dans son ensemble. Le CESE considère que ces effets doivent être évalués afin de remédier au manque d'efficacité et aux distorsions.

3.1.3 Le CESE estime que le développement des bioénergies a des répercussions sur la sécurité alimentaire pour des raisons étroitement liées aux prix et aux facteurs locaux. Le premier effet direct sur les prix découle de la demande de biocarburants, dans la mesure où les marchés de l'énergie sont plus importants que les marchés agricoles en termes de valeur. Le prix de l'énergie détermine le prix agricole des cultures énergétiques, étant donné que l'augmentation de la demande d'énergie issue de produits agricoles influence le prix minimum du sucre, du maïs et du colza ainsi que leur prix maximum; si celui-ci est dépassé, l'énergie issue de cultures agricoles n'est pas compétitive par rapport à d'autres sources d'énergie comme l'éolien, le photovoltaïque ou la géothermie. Il convient en outre de rappeler le problème général lié au fait que des prix de l'énergie élevés font augmenter le coût des facteurs de production agricole.

3.1.4 Les bioénergies pourraient éventuellement permettre de redresser des régions mal en point sur le plan économique et sous-utilisées du point de vue agricole, en particulier en développant les filières aux différentes étapes de la production, de la récolte, du transport et de la transformation. Sur le plan économique et de l'emploi également, des objectifs positifs peuvent être atteints: selon la communication de la Commission (COM(2005) 628 final) intitulée "Un plan d'action dans le domaine de la biomasse", en 2010, l'emploi direct a été évalué à 300 000 nouveaux travailleurs, en particulier dans les zones rurales.

3.1.5 L'utilisation de zones boisées à des fins énergétiques peut contribuer à réhabiliter des "communautés agroforestières locales", grâce à une meilleure gestion des terres et à la protection des zones forestières. En outre, l'on pourrait renforcer la capacité des écosystèmes forestiers à remplir leurs fonctions principales, à savoir produire de la biomasse ligneuse et préserver le patrimoine naturel et la fertilité du sol.

3.2 La terre

3.2.1 Le CESE regrette que, comme cela s'est produit par le passé pour le pétrole, des pays riches manquant de terres arables pour garantir l'approvisionnement de leur population, des multinationales ou encore des fonds souverains réalisent des investissements considérables dans les pays tiers en vue d'y exploiter des terres. De cette manière, on se retrouve face à une "course à la terre" susceptible de déstructurer les communautés rurales en place et de porter préjudice aux ressources agricoles et forestières des populations locales. Le CESE considère que cette situation est loin d'être un exemple de développement durable sur les plans économique, social et environnemental.

3.2.2 Le conflit d'affectation des sols est une question explosive, surtout dans les pays en voie de développement ou les pays comportant de grands espaces faiblement urbanisés (p.ex. le Brésil ou l'Iowa aux États-Unis). Bien qu'elle se comprenne intuitivement, la notion de conflit d'affectation des sols devient plus concrète lorsque l'on sait que pour produire 25 gallons de bioéthanol, il faut une quantité de maïs qui suffirait à nourrir une personne pendant une année entière (World Watch Institute).

3.2.3 Le conflit d'affectation des sols est un problème lié à l'importation des biocarburants par l'Union européenne et à l'approvisionnement alimentaire dans les pays en voie de développement, principalement dans les pays africains et du sud-est asiatique, en raison des tensions liées à la propriété de la terre engendrées par l'absence de cadastre et le droit coutumier.

3.2.4 Le CESE approuve la stratégie de l'UE relative aux biocarburants (COM(2006) 34 final), essentiellement la partie qui précise qu'il est fondamental que des normes environnementales minimales appropriées s'appliquent à la production de matières premières pour les biocarburants, et fait état de certaines préoccupations concernant l'utilisation des terres mises en jachère en raison de l'impact potentiel sur la biodiversité et les sols.

3.3 L'eau

3.3.1 Dans un monde de plus en plus développé, l'utilisation non contrôlée des ressources en eau est en augmentation constante en raison de la croissance et de la répartition de la population mondiale, de l'évolution des modes de consommation alimentaire et du poids des biocarburants. La stratégie menée actuellement en matière de développement des biocarburants aggravera certainement la crise de l'eau, et l'accès aux ressources hydriques pourrait entraver le développement ultérieur de la production de matières premières telles que le maïs et la canne à sucre.

3.3.2 Le CESE considère qu'en ce qui concerne les cultures consacrées aux biocarburants, il convient de s'orienter vers des cultures non irriguées qui soient en mesure de prospérer même si elles se situent dans des zones intérieures et défavorisées, dans la mesure où pour produire un litre de biodiesel, 4 000 litres d'eau sont utilisés pour l'irrigation des cultures et le processus de transformation chimique.

3.4 L'environnement

3.4.1 Qu'il s'agisse des productions destinées à l'alimentation ou de celles destinées aux bioénergies, il existe un risque potentiel que les sols, et en particulier les terres agricoles, soient utilisés de manière impropre:

- augmentation de la pression sur l'ensemble du secteur agricole en raison de l'intensification des cultures (compactage du sol, utilisation excessive de fertilisants, consommation excessive de ressources hydriques, érosion);
- transformation des prairies et des pâturages en terres arables pour les cultures énergétiques, avec perte des réserves de carbone stockées;
- perte de la biodiversité en raison du recours à des modèles de production intensive;

— homogénéisation du paysage (rapport EEA 7/2006).

3.4.2 En revanche, le CESE considère qu'une utilisation rationnelle du sol étroitement liée aux bonnes pratiques agricoles appliquées dans l'Union européenne, fondée sur des cultures liées à la production de différents types de bioénergies, est susceptible d'augmenter la biodiversité et de réduire l'homogénéisation du paysage. Pour le CESE, l'Europe ne peut faire marche arrière dans ce domaine.

3.4.3 Dans le contexte ainsi tracé, il est nécessaire de miser sur les biocarburants de deuxième génération, même si les agriculteurs deviendront de simples fournisseurs de matière première, sans garantie aucune quant à leurs revenus, puisque ces carburants se prêtent à une gestion industrielle et intensive. Le CESE juge nécessaire de rééquilibrer le rôle des agriculteurs par rapport à la production et à la commercialisation des cultures énergétiques afin de favoriser les organisations de producteurs dans toute la filière, ces dernières pouvant dès lors jouer un rôle déterminant dans les négociations de contrats équilibrés avec les opérateurs en aval.

3.5 Le choix européen des bioénergies

3.5.1 Le recours sur une grande échelle à des cultures terrestres à des fins énergétiques exige une gestion durable des forêts et des terres agricoles. La production de biomasse à des fins énergétiques n'est compatible avec l'environnement qu'à condition d'être réalisée correctement. Ainsi, l'abandon des zones rurales a favorisé l'apparition de facteurs naturels déstabilisants. Les terrains qui ne sont pas protégés par des activités humaines favorables courent un risque élevé d'éboulement, de désertification et d'incendie.

3.5.2 Selon le CESE, pour favoriser le développement intégré des bioénergies sur le territoire, il convient de développer un système de production distribuée et de filières énergétiques courtes, avec des installations de petite dimension qui transforment la biomasse produite au niveau local, ce qui présente des avantages en termes d'impact environnemental et permet d'associer réellement et directement les agriculteurs à la filière (individuellement ou par le biais d'associations).

3.5.3 Le CESE approuve les orientations présentées par l'Agence européenne pour l'environnement en matière de bonnes pratiques à mettre en œuvre concernant les différentes cultures bioénergétiques, à savoir:

- garantir que les terres soient cultivées toute l'année;
- pratiquer la culture sur versants;
- créer des brise-vent en introduisant des cultures de différentes hauteurs;
- maintenir et créer des brise-vent sur le pourtour des champs, et introduire des pratiques empêchant la perte de matière organique du sol.

3.5.4 Le CESE considère que le développement d'une agriculture énergétique correcte est susceptible de favoriser la présence constante de l'homme sur le territoire, ce qui garantira la surveillance de celui-ci et valorisera les ressources, en particulier forestières.

3.5.5 En outre, dans le secteur de l'agriculture, les productions bioénergétiques semblent être intégrées, partiellement et de manière contrôlée, aux productions agroalimentaires, et ainsi contribuent à diversifier les canaux de distribution, facilitent la transition vers une agriculture de plus en plus compétitive et offrent des solutions non conflictuelles concernant l'allocation de produits agricoles par les nouveaux États membres.

3.6 *Systèmes de contrôle de la qualité des productions bioénergétiques*

3.6.1 Les méthodes les plus diverses sont utilisées pour évaluer l'impact environnemental des bioénergies; le CESE en citera deux:

- l'empreinte écologique concernant la production de biomasse;
- les enquêtes DPSIR (*Driving forces, Pressures, State, Impacts, Responses*).

3.6.2 S'agissant de l'évaluation de l'impact environnemental, l'évaluation du cycle de vie (LCA, *Life Cycle Assessment*) permet de définir et de quantifier l'empreinte énergétique et environnementale, réelle et potentielle, des différentes étapes du cycle de production et de consommation des bioénergies. Cette méthode permet de comparer le profil environnemental des différentes bioénergies avec celui des énergies fossiles ayant des fonctions analogues.

3.6.3 Le CESE juge cohérente avec les principes exposés ci-dessus la position des pays membres du Partenariat mondial sur les bioénergies (GBEP), dont les États-Unis et la Chine, qui ont signé un accord international sur le contrôle de l'utilisation des biocarburants et les retombées sur l'environnement et l'équilibre alimentaire. Chaque État pourra mesurer la durabilité environnementale des bioénergies au moyen de 24 critères et indicateurs volontaires.

3.6.4 À cet égard, le CESE considère que lorsque les terres excédentaires sont utilisées pour produire des matières premières destinées aux bioénergies, il convient non seulement d'identifier les contraintes environnementales, économiques et sociales, mais aussi de vérifier, au moyen du facteur ILUC (*Indirect land-use change* - changement indirect d'affectation des sols), si les terres destinées aux cultures énergétiques peuvent contribuer à accroître les émissions de CO₂.

3.6.5 Le CESE approuve le choix posé par la Commission qui propose de surveiller les risques liés aux biocarburants dans le secteur des transports (directive 28/2009), de limiter la part des biocarburants et bioliquides provenant de cultures à des fins alimentaires en fonction du degré de maturité des différentes technologies et de favoriser la production de bioénergies issues de produits qui ne nécessitent pas la mise à disposition de terres supplémentaires, par exemple la combustion de déchets urbains.

3.6.6 Le CESE considère que l'utilisation des biocombustibles de première génération ne doit pas empêcher l'Union européenne d'investir dans la recherche de nouvelles sources d'énergie propres ⁽⁵⁾.

Bruxelles, le 18 septembre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ JO C 271, du 19.9.2013, p. 111-115.