

Aux antipodes du principe de précaution Les agrocarburants à l'épreuve de Fukushima

La catastrophe en cours à Fukushima invite à redoubler d'efforts — politiques, financiers, techniques — pour accroître radicalement la part de renouvelable dans notre bouquet énergétique. Mais pas n'importe comment. Car cette même catastrophe invite aussi à remettre en question la politique européenne en matière d'« agrocarburants », tant l'attitude des décideurs face aux preuves des risques sociaux et environnementaux majeurs qu'elle entraîne est à rapprocher de celle qui a trop longtemps prévalu en matière de risque nucléaire.

FRANÇOIS POLET

Depuis 2003 et la directive « biocarburants », les pays de l'Union européenne mélangent une part grandissante d'agrocarburant — éthanol et biodiesel¹ — dans leur carburant de transport. Cette politique est devenue contraignante avec la directive « énergies renouvelables » adoptée en avril 2009 : les vingt-sept États membres ont l'obligation d'atteindre un pourcentage de 10 % d'énergies renouvelables dans le transport en 2020². En pratique, cette énergie renouvelable sera essentiellement fournie par les agrocarburants, ou biocarburants de première génération, soit du carburant provenant de matières premières

agricoles. Les motivations officielles de cette politique sont au nombre de trois : la lutte contre le réchauffement climatique, la diversification énergétique et la création d'un nouveau débouché pour le secteur agricole (dans le contexte de la dérégulation de la politique agricole commune — PAC).

Les effets pervers potentiels d'une telle politique d'utilisation à grande échelle d'agrocarburants ont pourtant assez tôt été dénoncés par des observateurs au sein de la société civile, des organisations internationales et du monde scientifique. Ils ont trait aux impacts de ce prélèvement massif de produits agricoles sur les questions de sécurité alimentaire, d'environnement et de pression foncière, en particulier dans les pays hors Union européenne.

Trois ans après la crise alimentaire de 2007-2008, les agrocarburants sont à nouveau pointés comme une des causes de la

1 Pour rappel, il existe deux grands types d'agrocarburant : l'éthanol, produit par fermentation du sucre contenu dans des plantes telles que les betteraves, le froment, le maïs, la canne à sucre, etc., qui peut être mélangé à l'essence, et le biodiesel, produit par la transformation chimique de l'huile végétale contenue dans les graines de colza, tournesol, soja etc., qui peut être mélangé au diesel

2 En 2009, la part des agrocarburants dans le transport s'est élevée à 4 % pour l'ensemble de l'Union européenne. Elle était d'environ 3 % en Belgique cette même année.

flambée des prix agricoles par la Banque mondiale et les Nations unies. Parce qu'elle détourne des quantités énormes de grains (maïs, froment) de la constitution de stocks jouant un rôle stabilisateur sur les prix internationaux, parce qu'elle renforce l'interdépendance entre marchés agricoles et marchés énergétiques, la consommation à grande échelle d'agrocarburants constitue un facteur de volatilité sur les marchés agricoles. Cette volatilité est source de problèmes graves pour les consommateurs pauvres, mais aussi pour les producteurs pauvres (augmentation du risque de retournement des prix).

L'augmentation de la production agricole suscitée par cette demande supplémentaire de matières premières concourt à l'extension des surfaces cultivées à l'échelle mondiale. Une partie importante des terres mises en culture ont une grande valeur en termes de biodiversité et constituent d'importants réservoirs de carbone: forêts primaires, savanes, prairies naturelles, zones humides. La prise en compte de ce « changement d'affectation des sols » met en question le bilan des agrocarburants en matière de carbone et de biodiversité.

Plus récemment, la demande de terres à des fins de production de matières premières pour les agrocarburants s'est révélée être un facteur majeur dans l'inquiétant phénomène de ruée des investisseurs internationaux sur les terres des pays du Sud. D'après la Banque mondiale, environ 35 % des contrats en cours de négociation en 2008 avaient pour finalité l'approvisionnement du marché mondial de l'éthanol et du biodiesel.

Localiser les agrocarburants, délocaliser la production alimentaire ?

Face à la montée des préoccupations quant aux impacts des agrocarburants, deux types de mesures ont été privilégiés par les

autorités nationales et européennes. La première, adoptée par les gouvernements belge et français notamment, consiste à privilégier l'utilisation de froment et de colza de nos régions, dont les impacts sociaux et environnementaux sont contrôlés.

L'irrecevabilité de cette « solution » de l'approvisionnement local s'impose à tout qui a la moindre notion du rapport entre offre et demande locales de produits agricoles. La démonstration est aisée s'agissant de la Belgique. Notre pays est déficitaire en matière de production agricole végétale avant même de produire des agrocarburants, en d'autres termes, nous consommons plus de produits agricoles que nous n'en produisons. Toute canalisation de matières premières domestiques vers les unités de production d'agrocarburants entraîne donc une augmentation proportionnelle des importations pour combler les manques créés dans les autres secteurs, l'agroalimentaire en particulier. Or la surface agricole supplémentaire qu'exigera la consommation d'agrocarburants en 2020 avoisinera les 500 000 hectares, soit 60 % des terres cultivables ou 40 % des terres agricoles du pays... Cette expansion réelle, bien qu'indirecte, se produira donc quasi intégralement en dehors de nos frontières.

Ce phénomène de délocalisation de la production agricole à des fins alimentaires se vérifie aussi à l'échelle européenne. Il se pose en particulier pour la production de biodiesel³. La croissance de la production européenne est telle, depuis 2003, que la production de graines oléagineuses (colza, tournesol, soja), pourtant en forte augmentation, ne suit pas. Face à des graines plus chères et moins disponibles, l'industrie

³ L'Union européenne produit environ 85 % du biodiesel qu'elle consomme. Cette production européenne utilise des matières premières européennes (colza, tournesol), mais aussi, bien que dans une moindre mesure, des matières premières importées (soja, colza, palme). Les 15 % de biodiesel importé proviennent essentiellement d'Argentine, du Canada, de Malaisie et d'Indonésie.

agroalimentaire se tourne massivement vers une autre huile végétale, bon marché et présente en quantité sur le marché international : l'huile de palme. Quand bien même elle s'approvisionne localement, l'industrie européenne de biodiesel entraîne donc indirectement une augmentation de la production d'huile de palme et, partant, une expansion des monocultures de palmiers à huile, principal vecteur de déforestation dans les pays qui dominent le commerce mondial de la palme : la Malaisie et l'Indonésie.

Si l'on se fie à un document majeur de la DG Agriculture de la Commission publié en 2007 (soit quelques mois avant la flambée des prix agricoles et la mise en cause de l'impact des agrocarburants...), l'accroissement de la production agricole entraîné par l'objectif européen des 10 % en 2020 *se matérialisera majoritairement hors des frontières de l'Union*. Celui-ci résultera de l'augmentation des importations d'agrocarburants (sous forme de matières premières ou de produit fini), du détournement d'une partie croissante de la production agricole européenne de ses usages antérieurs (importations indirectes évoquées précédemment) et du détournement d'une partie de la production précédemment exportée (cas des céréales essentiellement).

Certifier les agrocarburants, déplacer les problèmes

La deuxième mesure, adoptée à l'échelle de l'Union européenne, consiste à appliquer des « critères de durabilité » aux agrocarburants, notamment d'origine extra-européenne, en vue d'exclure les filières d'approvisionnement au bilan environnemental discutable. Schématiquement, ces critères, repris à l'article 17 de la directive « énergies renouvelables », écartent les agrocarburants dont l'utilisation n'entraîne

pas une réduction d'émission de gaz à effet de serre (GES) d'au moins 35 % ainsi que les biocarburants produits à partir de matières premières provenant de terres qui présentaient une grande valeur en termes de biodiversité ou de stockage de carbone en janvier 2008. La directive prévoit par ailleurs que la vérification du respect de ces critères reposera sur des accords bilatéraux entre la Communauté et les pays producteurs ainsi que sur des systèmes de certification volontaire (type bois FSC).

Deux limites de ces dispositions viennent spontanément à l'esprit. La faible portée des critères tout d'abord, qui sont exclusivement centrés sur deux dimensions : les réductions de GES et la préservation des terres de grande valeur environnementale⁴. Les autres graves impacts environnementaux et sociaux (sécurité alimentaire, droits sociaux, droits d'usages locaux, pollutions) feront juste l'objet d'un rapport bisannuel de la Commission au Parlement. La confiance excessive placée dans les possibilités de vérification ensuite, quand les quantités en jeu sont astronomiques, les objectifs de consommation contraignants et que l'expérience montre qu'il est extrêmement difficile de garantir l'indépendance véritable des contrôleurs, que ces derniers soient publics ou privés.

Mais la faiblesse principale de ces mesures réside dans le fait que, quand bien même elles seraient parfaitement respectées par les producteurs, elles *déplacent* les effets indésirables davantage qu'elles ne les éliminent. Les mécanismes sont les mêmes que dans l'exemple de la substitution du colza par la palme. La mise en culture d'environnements naturels étant exclue, les cultures pour agrocarburants prennent fatalement la place d'autres activités agricoles, élevage

⁴ Ou plutôt « qui avaient une grande valeur environnementale avant le mois de janvier 2008 », ce qui exonère les plantations de soja ou de palmiers à huile ayant pris la place de forêts tropicales avant cette date.

ou culture à des fins alimentaires. Il y a donc nécessairement des consommateurs qui sont évincés. Ce décalage entre l'offre et la demande de produits agricoles se traduit dans un premier temps par une hausse des prix, facteur de difficultés pour les consommateurs pauvres. Mais comme la demande en produits agricoles ne faiblit pas sur le marché alimentaire — au contraire, elle a même tendance à augmenter, et à vive allure —, cette hausse des prix agricoles se traduit par un renchérissement du foncier et une mise en culture de nouvelles terres afin de répondre à la demande « flouée » par l'industrie des agrocarburants. Le changement d'affectation des sols — et ses impacts négatifs en termes de biodiversité et d'émissions massives de GES — que l'on pense éviter à un endroit se produit donc ailleurs, quelque part dans le monde.

Deux autres exemples tirés de la réalité illustrent l'impuissance des critères de durabilité actuels face à ce phénomène de « changement d'affectation des sols indirect », plus communément qualifié d'ILUC (pour Indirect Land Use Change) par les spécialistes.

La demande européenne d'éthanol contribue à l'expansion vigoureuse des plantations de canne à sucre dans et autour de l'État de São Paulo au Brésil. Les importateurs européens étant de plus en plus regardants sur les aspects de changement d'affectation des sols, l'expansion de la canne à sucre ne se produit pas sur les environnements naturels, mais sur les terres précédemment consacrées au soja et à l'élevage. Mais comme la demande de soja et d'élevage est elle-même en croissance, ces activités ne disparaissent pas, mais sont repoussées vers le Nord, où elles contribuent à la destruction de la savane du Cerrado et de l'Amazonie...

Les sociétés de plantations indonésiennes et malaisiennes ambitionnent de fournir

une part croissante du marché européen du biodiesel. Afin de respecter les critères de la directive, il leur suffit d'affecter aux exportations européennes les plantations ayant été créées avant janvier 2008 et de mettre en place de nouvelles plantations (dans les zones forestières celles-là) afin de satisfaire la demande moins regardante (indienne et chinoise essentiellement) précédemment satisfaite par les plantations détournées vers le marché européen.

L'inadéquation des critères de durabilité face au phénomène de l'ILUC est indiscutable. Nombre d'organisations internationales l'admettent, à l'instar du PNUE — « *Policymakers are aiming to overcome the negative environmental and social consequences of biofuels by introducing sustainability standards. However, a basic methodological challenge lies with the fact that pure product and production specific standards are hardly capable of controlling indirect effects of land use change. [...], these product standards cannot avoid displacement effects* » ou du Centre commun de recherche de la Commission : « *Clearly certification must apply to imports for food as well as biofuels, otherwise the unsustainable product will just be displaced from fuel to food market.* »

Le tout récent rapport du Cetri sur les « impacts de l'expansion des cultures pour biocarburants dans les pays en développement⁵ » commandité par le ministre belge du Climat et de l'Énergie va dans le même sens : « La certification telle que prévue dans la directive européenne 2009/28 [ndlr: directive énergies renouvelables] ne permet pas de contrôler les graves impacts négatifs globaux associés à l'expansion des cultures pour agrocarburants, pas plus que les effets indirects liés aux énormes besoins de terre inhérents aux objectifs imposés par la directive » (Munting, 2010). Conclusion

⁵ Le rapport du Cetri est consultable sur le site du SPF « Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement » : <<http://health.belgium.be/portal/Environemnt/19067348>>.

on ne peut plus claire, qui n'a pourtant pas empêché le commanditaire de l'étude de présenter au Conseil des ministres du 3 février 2011 (soit un bon mois seulement après la remise de l'étude) un projet d'arrêté royal transposant les critères de durabilité et les modalités de vérification de la directive européenne. Sans aucune allusion à l'existence de l'ILUC et aux sérieuses réserves émises par l'étude du Cetri.

Des présupposés outrancièrement optimistes

La question de l'ILUC n'est pas complètement évacuée de la directive énergies renouvelables, bien qu'elle n'y occupe qu'une place secondaire. Le problème est prudemment abordé au considérant n° 85, ainsi qu'à l'alinéa 6 de l'article 19 portant sur le calcul du bilan carbone des différents agrocarburants. Dans le considérant n° 85, l'Union reconnaît que « même si les biocarburants sont fabriqués à partir de matières premières provenant de terres déjà arables, l'augmentation nette de la demande de cultures due à la promotion des biocarburants pourrait aboutir à une augmentation nette de la superficie cultivée. Cela pourrait affecter des terres riches en carbone et conduire à des pertes de carbone préjudiciables ».

Face à ce qu'elles continuent à qualifier de « risque » (alors que tout, à commencer par le simple bon sens, indique qu'il s'agit d'une conséquence inéluctable), les instances européennes privilégient deux stratégies : premièrement, l'introduction de mesures d'accompagnement visant à encourager une hausse du taux de productivité, l'utilisation de terres dégradées et l'adoption de règles de durabilité par les pays extracommunautaires consommateurs d'agrocarburants ; deuxièmement, la mise au point d'une méthodologie concrète, « reposant sur les meilleures données scientifiques

disponibles », en vue de réduire à un minimum les émissions de GES causées par les « modifications indirectes du sol ».

La première stratégie relève ni plus ni moins du *wishful thinking*, d'un optimisme non fondé qui consiste, lorsqu'un problème social ou environnemental se profile, à miser sur la survenue d'un *best case scenario* afin de minimiser les effets négatifs potentiels... et désamorcer la critique (Franco *et al.*, 2010). Bien sûr, les rendements agricoles vont continuer à augmenter, mais le rythme de cette augmentation est incertain, contrebalancé par la multiplication des phénomènes climatiques extrêmes dans les grands pays producteurs, et il sera selon toute probabilité absorbé par la seule croissance des marchés traditionnels (alimentation humaine et animale, industrie) (Dehue, Meyer et Hettinga, 2008).

Quant à l'idée selon laquelle l'expansion des cultures d'agrocarburants devra être orientée sur des terres « dégradées » et « non utilisées », ce qui permettra d'éviter les effets de déplacement des cultures (ILUC), elle est doublement déconnectée des contextes sociaux et productifs réellement existants. D'une part, les terres réellement inutilisées sont beaucoup moins abondantes que ce que les images satellite ou les classements administratifs locaux ne laissent penser. Ces terres pseudo-excédentaires fournissent quantité de services « écosystémiques » aux communautés villageoises avoisinantes⁶. D'autre part, la fertilité médiocre de ces terres sert de repoussoir à l'ensemble des agriculteurs (Polet, 2011). À moins d'incitants financiers augmentant terriblement le coût réel de ces agrocarburants, il est illusoire d'imaginer que ces terres pourront un jour contribuer substantiellement à l'approvisionnement européen.

6 Pâturage saisonnier, collecte de bois de feu, agriculture itinérante, cueillette de plantes médicinales...

Deux autres idées régulièrement avancées par les responsables européens sont à classer dans cette même catégories des présupposés outrancièrement optimistes. Celle suivant laquelle l'établissement de partenariats avec les gouvernements locaux amènera ces derniers à adopter les bonnes politiques socioenvironnementales et à les faire appliquer. Cette vision est à mille lieues du consensus productiviste qui prévaut au sein des gouvernements malais, indonésien et même brésilien⁷. Enfin, l'idée selon laquelle les biocarburants de première génération, d'origine agricole, seront rapidement remplacés par des biocarburants de deuxième, voire de troisième génération, qui demandent infiniment moins de surface de terre. En 2007, la Commission misait sur une proportion de 30 % de biocarburants de deuxième génération à l'horizon 2020 (CE, 2007). L'examen des vingt-sept « plans d'action nationaux en matière d'énergie renouvelable » rendus publics fin 2010 indique que cette proportion atteindra tout au plus 8 %... (Bowyer, 2011).

Le « wikileaks » des agrocarburants

La deuxième stratégie européenne face au défi de l'ILUC est plus inquiétante encore. En son article 19 § 6^e, la directive demandait donc à la Commission de présenter au plus tard le 31 décembre 2010 un rapport sur l'ILUC assorti d'une proposition de méthodologie visant à comptabiliser les émissions de GES associés, le tout basé sur « les meilleures preuves scientifiques disponibles ». La Commission a donc commandité une série d'études afin d'arrêter sa position.

7 En témoigne l'attitude agressive adoptée par l'ensemble des grands pays producteurs du Sud à la seule évocation de l'idée de critères de durabilité, assimilés à du protectionnisme déguisé, voire à de « l'impérialisme écologique ».

Sur le papier, la démarche a toutes les apparences du processus décisionnel responsable. Dans la réalité cependant, la Commission fait montre d'une grande réticence à communiquer les résultats des recherches menées. Lassées des manœuvres dilatoires des fonctionnaires, plusieurs ONG remplissent une requête officielle pour avoir accès aux communications internes de la Commission dans ce dossier. S'ensuit un véritable « wikileaks » des agrocarburants : les documents transmis au titre des règles européennes de transparence révèlent non seulement que les travaux commandités débouchent sur de fortes remises en cause du bilan carbone des agrocarburants⁸, mais qu'une véritable campagne de dénigrement des recherches les plus défavorables est menée depuis les directions générales de l'agriculture et de l'énergie, insatisfaites des résultats.

L'angle d'attaque adopté par les mécontents est claire : il s'agit de remettre en cause la scientificité du concept d'iluc, d'exploiter les divergences entre les résultats des différentes recherches, de couper les passages les plus défavorables aux agrocarburants, d'exercer des pressions sur les chercheurs afin qu'ils révisent leurs copies... Un courrier du directeur général en charge de l'agriculture, Jean-Luc Demarty, à son homologue à la dg Energie est sans équivoque : « Une utilisation sans garde-fou de l'iluc tuerait les biocarburants dans l'UE, [...] C'est probablement l'objectif des partisans de l'iluc » (Harrison, 2010).

Sans surprise, le rapport présenté par la Commission en décembre 2010 au Conseil et au Parlement reconnaît que le change-

8 Plus précisément, les conclusions de la plupart des recherches indiquent que les émissions de gaz à effet de serre entraînées par le changement d'affectation des sols indirect (ILUC) sont tellement importantes qu'elles aggravent considérablement le bilan carbone global des agrocarburants, en particulier du biodiesel, au point de le rendre négatif par rapport aux équivalents fossiles (CE, 2010 ; Bowyer, 2011). Rouler au biodiesel serait donc plus polluant, en termes d'émissions de GES, que rouler au diesel...

ment d'affectation des sols indirect peut réduire les économies d'émissions de GES associées aux biocarburants, mais « identifie aussi un certain nombre d'incertitudes », qui obligent la Commission à poursuivre ses recherches afin de s'assurer que les décisions politiques soient basées sur « la meilleure science disponible ». En attendant, les objectifs en matière de consommation d'agrocultures sont maintenus, une attitude à l'exact opposé du principe de précaution, qui dicte qu'« en cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement » (déclaration de Rio).

Au-delà de ce qu'elles signifient en matière de transparence et de gestion des risques au sein des plus hautes sphères, les manœuvres de la Commission pour relativiser les risques environnementaux et sociaux des cultures énergétiques indiquent que la politique en matière d'agrocultures n'est pas (ou plus...) une politique environnementale, mais une politique énergétique et économique. Une politique qui satisfait des intérêts économiques tellement lourds — de l'industrie des agrocultures au monde agricole, en passant par l'industrie automobile (qui y voit une contribution à moindre coût du secteur à la lutte contre le réchauffement climatique) —, qu'elle justifie dans l'esprit de beaucoup de responsables la prise de risques environnementaux et sociaux majeurs. ■

Bibliographie

Bowyer C. (2011), *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliqoid in the EU*, IEEP, mars.

CE (2010), *Joint Research Centre (JRC), Institute for Energy, Indirect Land Use Change from increased biofuels demand, Comparison of models and results for marginal biofuels production from different feedstocks*, Robert Edwards, Declan Mulligan and Luisa Marelli.

CE (2007), *The impact of a minimum 10 % obligation for biofuel use in the EU-27 in 2020 on agricultural markets*, AGRI G-2/WMD (2007), DG Agri, 30 avril.

Dehue B., Meyer S. et Hettinga W. (2008), *Review of EU's impact assessment of 10 % biofuels on land use change*, Ecofys, Utrecht.

Franco et al. (2010), « Assumptions in the European Union biofuels policy: frictions with experiences in Germany, Brazil and Mozambique », *Journal of Peasant Studies*, vol. 37 n° 4, octobre.

Harrison P. (2010), « Europe finds politics and biofuels don't mix », Reuters, 5 juillet.

Munting M. (2010), *Impacts de l'expansion des cultures pour biocarburants dans les pays en développement*, étude commanditée au Cetri par la DG Environnement du SPF SPSCAE, Belgique, décembre.

Polet (2011), « Expansion des agrocultures au Sud: dynamique et impacts », *Alternatives Sud*, vol.18-2011 #1, Cetri/Syllepse.