

BIODIESEL ET HUILES HYDROTRAITÉES

Biodiesel : la réglementation européenne et le débat sur son évolution

Philippe Dusser^a

Prolea – Sofiproteol, 11 rue de Monceau, CS 60003, 75378 Paris Cedex 08, France

Reçu le 12 juin 2013 – Accepté le 13 juillet 2013

Résumé – La réglementation communautaire sur les biocarburants a été mise en place à partir de 2003 pour répondre à un triple objectif : réduction des émissions de gaz à effet de serre, réduction de la dépendance énergétique, et soutien à la production agricole dans un contexte où 10 % des terres étaient obligatoirement gelées. Cette réglementation a été renforcée en 2009 dans le cadre du « paquet énergie » par l'introduction par la directive énergie renouvelable d'un objectif obligatoire d'incorporation de 10 % d'énergie renouvelable dans les carburants à l'horizon 2020. Cette législation est complétée par une directive qualité des carburants qui impose une réduction de 6 % d'ici 2020 de l'empreinte carbone des carburants. La forte diésélisation du parc de véhicule en Europe a conduit à une rapide progression de la consommation de biodiesel (11 millions de tonnes dont 9 produites dans l'UE). L'huile de colza est la principale matière première du biodiesel. L'augmentation de la production de colza a permis de répondre à cette demande, tout en fournissant un coproduit protéique permettant de réduire significativement le déficit en protéines européen. Le débat sur l'impact du CASI (changement indirect d'affectation des sols) des biocarburants, ainsi que celui sur l'équilibre alimentaire, a conduit la Commission européenne, 3 ans après avoir défini sa politique, à proposer de plafonner les carburants issus des cultures (1^{ère} génération) à 5 % et à introduire des « facteurs CASI » dans l'évaluation des effets de réduction des gaz à effets de serre. Cette proposition qui pourrait fortement remettre en cause le développement du biodiesel... et de la culture de colza fait à la date de rédaction de cet article (juillet 2013) l'objet de difficiles négociations à Bruxelles, dont l'issue est difficile à prédire.

Mots clés : Biodiesel / carburant / directive énergie renouvelable / directive qualité des carburants / CASI

Abstract – Biodiesel: The European legislation and the debate on its future evolution. The European Community legislation on biofuels has been first established in 2003 with threefold objective: reduction of greenhouse gas emissions, reduction of energy dependence, and support for agricultural production in a context where a mandatory 10% of the land had to be set aside. This regulation was strengthened in 2009 under the 'Energy Package' by the introduction by the Renewable Energy Directive of a mandatory target of 10% incorporation of renewable energy in fuels by 2020. This legislation is supplemented by a Fuel Quality Directive which imposes a 6% reduction of the carbon footprint of fuels sold for transport by 2020. The high rate of diesel motorization of the personal vehicle fleet in Europe has led to a rapid increase in biodiesel consumption (11 million tons, of which 9 produced in the EU). Rapeseed oil is the main feedstock for biodiesel. A rapid increase of EU rapeseed production allowed to meet this demand, while providing a protein co-product which significantly reduced the EU protein deficit. The debate on the ILUC impact (indirect land use change) of biofuels, as well as the food vs fuel debate, led the European Commission, 3 years after setting its bioenergy policy, to make a proposal which would set a 5% cap on biofuels from food-crops (1st generation) and to introduce "ILUC factors" in the assessment of the greenhouse gas reductions. This proposal could seriously put into question the development of biodiesel... and the cultivation of rapeseed. At the time of writing of this article (July 2013), the Commission proposal is subject of difficult negotiations in Brussels, whose outcome is difficult to predict.

Keywords: Biodiesel / fuel / RED – Renewable Energy Directive / FQD – Fuel Quality Directive – LUC – indirect Land Use Change

^a Correspondance : p.dusser@prolea.com

1 Réglementation communautaire actuelle : directives RED & FQD

La réglementation biocarburant communautaire a été fixée dans deux directives communautaires publiées au début de l'année 2009 : la directive énergie renouvelable 2009/28/CE (RED – Renewable Energy Directive¹) et la directive qualité des carburants 98/70/CE (FQD – Fuel Quality Directive²).

Cette réglementation remplace la réglementation passée en 2003 (directive 2003/30/CE³) qui fixait un objectif communautaire d'incorporation des biocarburants prévoyant d'atteindre 5,75 % en 2010.

La réglementation de 2003 posait pour la première fois les fondements d'une politique communautaire en matière de biocarburant. Espérée depuis plusieurs années, elle offrait un cadre européen aux politiques nationales de plusieurs pays européens (France, Allemagne...) qui, depuis le début des années 1990, avaient développé une production de biocarburants dans un cadre juridique de projets « pilotes » devenu trop étroit pour un secteur désormais opérationnel.

Néanmoins l'objectif de 5,75 % n'étant pas obligatoire, plusieurs États-membres tardaient à s'engager, et la réalisation de l'objectif de 5,75 % apparaissait au fil du temps comme improbable.

L'envolée des prix du pétrole, dont on peut percevoir le début dès 2004, pour s'accélérer en 2007 et culminer en 2008 a incité la Commission européenne à envisager de rendre les objectifs obligatoires pour chaque État membre, et à fixer un objectif supérieur aux 5,75 % de 2003 (Fig. 1).

En décembre 2008 les institutions européennes adoptaient le « Paquet Énergie-Climat ». Cet accord mettait un terme à trois années de travail d'élaboration et de discussion. Les textes législatifs publiés en avril 2009 ont été ensuite transcrits dans les législations nationales.

Sur les trois ans sur lesquels s'est déroulé le processus de décision, le débat sur les biocarburants est passé par des extrêmes : d'un enthousiasme un peu excessif en 2007, sous le coup de l'envolée des prix du pétrole, aux accusations les plus violentes au cours de l'année 2008, alors que les prix alimentaires s'envolaient à leur tour, réveillant les craintes de famine oubliées depuis longtemps, avec les biocarburants faisant office de « coupable idéal ». Autant dire que les débats ont été rudes, mouvementés et l'issue parfois incertaine.

1.1 La directive énergie renouvelable : « Directive 20-20-20 » (RED)

La directive RED fixe pour 2020 un cadre global pour l'ensemble des énergies renouvelables – dont les transports et les biocarburants. L'objectif de réduction de gaz à effets de serre

¹ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009. Journal officiel de l'Union Européenne L140/16 du 5.6.2009

² Directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009. Journal officiel de l'Union européenne L140/88 du 5.6.2009

³ Directive 2003/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 mai 2003. L123/42 du 17.5.2003

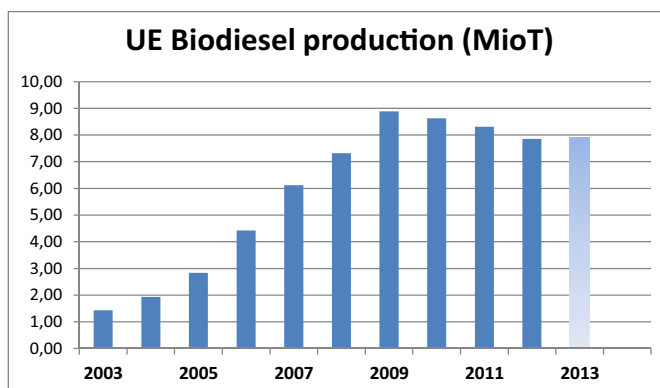


Fig. 1. Production européenne de biodiesel en millions de tonnes (Sources : F.O.Licht's – EBB - Prolea).

est de 20 % pour l'Europe, décliné en objectifs nationaux. Afin de parvenir à cet objectif, la RED prévoit une incorporation de 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation globale d'énergie – avec un sous-objectif d'incorporation de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports. Ces objectifs répartis par État-membre sont obligatoires.

En résumé : pour 2020, 20 % de réduction de GES, 20 % d'incorporation d'énergie renouvelable = directive 20-20-20.

– L'objectif obligatoire de 10 % d'incorporation d'énergie renouvelable dans les transports

Les biocarburants de 1^e génération représentent de toute évidence la part la plus importante, et parmi eux principalement le biodiesel du fait de la diésélisation majoritaire du parc de véhicules. Mais, afin d'encourager les carburants de 2^e génération et l'électricité renouvelables, ces derniers voient leur contenu énergétique compté double et un coefficient de 2,5 pour l'électricité dans l'atteinte des objectifs.

– Critères de durabilité :

Pour être comptabilisés au regard des objectifs, les biocarburants doivent répondre à des critères de durabilité :

- apporter une réduction des gaz à effet de serre d'au moins 35 % jusqu'en 2017 et de 50 à 60 % après 2017. Cette réduction est prise en compte soit à partir de valeurs par défaut fixées pour chaque matière première et chaque procédé de production dans la directive, soit à partir de valeurs réelles calculées par l'opérateur ;
- répondre à des critères environnementaux pour les matières premières utilisées. Elles ne doivent pas être produites sur des terres issues de forêts primaires ou de prairies, ou encore de terres mises en cultures alors qu'elles présentaient un stock important de carbone, ou un caractère de biodiversité ;
- certification de la durabilité (portant sur les critères environnementaux et la réduction des GES). Elle nécessite une traçabilité organisée soit dans le cadre de « schémas nationaux » mis en place par les pays (très peu ont été mis en place) soit des schémas volontaires (privés et agréés par la Commission) mis en place par les opérateurs. La pratique a montré que faute d'initiatives des administrations nationales pour créer des schémas nationaux, la certification de durabilité passe par des schémas volontaires (comme

2BSvs⁴ en France ou ISCC⁵ Allemagne) ayant reçu l'agrément de la Commission européenne. En ce qui concerne les importations, les critères de durabilité doivent également être respectés. La reconnaissance de schémas nationaux s'avérant difficile avec les pays tiers, on constate que les importations sont également certifiées majoritairement dans le cadre des schémas volontaires agréés.

1.2 La directive sur la qualité des carburants (FQD)

Cette directive prévoit que les distributeurs de carburant devront à l'horizon 2020 avoir **réduit de 6 % les émissions de gaz à effet de serre des carburants distribués**.

Ceci ne peut se faire qu'au travers une incorporation accrue de biocarburant.

1.3 Cohérence entre RED et FQD

La cohérence de la réglementation biocarburant « du Paquet Énergie Climat » et le parallélisme des deux directives énergie renouvelable et qualité des carburants sont assurés par l'inclusion à l'identique dans chacune d'elle des critères de durabilité, des valeurs par défaut des différentes filières de biocarburants, des seuils de réductions de GES, etc.

1.4 La question du changement d'affectation des sols indirect (CASI)

La question du changement indirect d'affectation des sols CASI (en anglais ILUC, Indirect Land Use Change) focalise depuis 2008 tous les débats sur l'évaluation des réductions de gaz à effet de serre.

Le concept de CASI repose sur l'idée que les quantités de matière première agricoles destinée aux biocarburants pourraient manquer au marché alimentaire et doivent être produites ailleurs dans le monde, entraînant défrichement et déforestation avec l'impact carbone qui en résulte.

Selon les détracteurs des biocarburants, la prise en compte de cet effet serait de nature à réduire fortement, voire annuler les réductions d'émissions de GES observées « directement ».

Devant la complexité de la question et les très grandes incertitudes des évaluations, cette question a été reportée. La directive prévoyait que la commission fasse un rapport avant Décembre 2010, avec si cela était nécessaire des propositions avant fin 2012.

Nota :

L'évaluation de ce CASI est extrêmement incertaine : elle est faite au moyens de modèles économétriques, d'hypothèses et de données (stocks de carbone dans les sols, types de sols changeant d'affectations, évolution des rendements...) très aléatoires. Les résultats des modèles ont une variabilité très importante (variant entre des valeurs négatives et des niveaux s'élevant à 200g de CO₂/MJ alors que les carburant fossiles ont une référence autour de 85g CO₂/MJ et que les émissions directes du biodiesel sont de l'ordre de 50g CO₂/MJ).

2 Les perspectives d'évolution de la réglementation : proposition de directive de prise en compte du CASI – 17 octobre 2012⁶

Conformément au mandat qui lui avait été donné et qui est inscrit dans la RED, la Commission a mené des expertises sur le CASI.

L'expertise d'évaluation du CASI s'est appuyée sur un modèle de l'IFPRI⁷ (un think tank basé à Washington).

L'IFPRI a rendu deux rapports, en 2010 et 2011. On constate d'importants écarts de résultats entre les deux rapports : certaines filières ont vu leur impact CASI baisser jusqu'à 60 %, soulignant le manque de fiabilité de cette démarche. Néanmoins, pour le biodiesel les résultats restent élevés du fait principalement d'hypothèses très défavorables.

Parmi les éléments pesant sur les résultats biodiesel, on relève des hypothèses critiquables sur le remplacement d'huile de colza par de l'huile de palme produite dans de très mauvaises conditions environnementales (mise en culture de tourbières), quelques erreurs manifestes (plantations de palmiers comptabilisées comme des cultures annuelles pour leur stockage de carbone...) et une sous-évaluation de l'effet de substitution des protéines des tourteaux de colza coproduits.

Conformément aux exigences de la RED, la Commission a rendu un rapport en 2010 présentant quatre options, et promettant une étude d'impact de ces options avant juillet 2011. Cette étude d'impact n'est finalement sortie qu'en octobre 2012 en même temps que la proposition de la Commission transmise aux deux autres institutions communautaires (Parlement européen et Conseil des États membres).

Au moment où cet article est écrit la proposition législative d'octobre 2012 est en discussion au Parlement et au Conseil. Ceux-ci doivent chacun définir leur position. Ensuite seulement pourrait s'engager la négociation entre les trois institutions dans le cadre de « trilogue » pour aboutir à un compromis final.

Quel est le contenu de la proposition de la Commission, et quelle issue peut-on attendre des discussions ?

La proposition de la commission représente un revirement total de la politique biocarburant. Elle envisage en effet :

- d'introduire dans la réglementation des valeurs de CASI « estimées » en g CO₂/MJ, à 55 pour les huiles, 12 pour les céréales et amidons, 13 pour les sucres. Ajoutée aux émissions directes de l'ordre de 50 g CO₂/MJ, cette valeur de CASI pour les huiles n'apporterait aucune réduction d'émission par rapport à un référent fossile de 85 environ) Ces valeurs ne seraient pas comptabilisées dans l'immédiat pour conformité au respect du seuil de réduction des GES de 35 % (puis en 2017, de 50 % et 60 % pour les nouvelles unités), mais seraient incluses à titre indicatif dans le rapportage (reporting) annuel des États-membres ;

⁶ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 17.10.2012. COM (2012) 595 final.

⁷ International Food Policy Research Institute.

⁴ Biomass Biofuels Sustainability voluntary scheme.

⁵ International Sustainability Carbon Certification.

- de plafonner à 5 % le taux d'introduction des carburants de première génération. Ce niveau de 5 % correspond sensiblement à la consommation atteinte en 2011, à l'exception de certains pays, dont la France, l'Allemagne et d'autres qui le dépassent et sont déjà à 7 % ;
- d'encourager les biocarburants avancés par des comptes multiples de leur contenu énergétique (double pour ligno-cellulose et huiles usagées et quadruple pour les résidus et déchets).
- de mettre fin à tout soutien aux biocarburants de première génération après 2020.

Cette proposition constitue un danger pour la production de biodiesel. Elle remet en cause l'objectif de 10 % seulement 3 ans après son adoption. Les investissements réalisés depuis ou programmés en fonction de cet objectif sont en danger.

Les carburants avancés ne seront pas disponibles avant 2025 au plus tôt, et les comptes multiples sont un artifice mathématique destiné à masquer le fait que les 10 % ne seront pas atteints.

Les réactions des gouvernements au Conseil européen sont très négatives, mais divisées. La prise en compte de facteurs CASI est exclue par une majorité de pays, le plafond à un niveau de 5 % est rejeté par une minorité de blocage, sans qu'une majorité se décide encore pour un plafond plus élevé. Les comptes multiples sont également rejetés. Pour le soutien aux biocarburants avancés la mise en place d'un quota (autour de 2 %) qui leur serait réservé semble être acceptable sous

certaines modalités. Mais aucune proposition à ce jour n'emporte de majorité sur aucun des points.

Au Parlement européen, sept Commissions parlementaires sont consultées. La responsabilité du rapport a été confiée à la Commission environnement en association avec la commission ITRE (industrie recherche énergie). Le débat au Parlement est extrêmement complexe. Il oppose les préoccupations de nombreux députés cherchant une approche de raison, préservant l'industrie en place et les emplois, aux courants sensibles aux pressions des ONG pour lesquelles il faut mettre fin rapidement aux biocarburants de première génération. Le rapporteur de la commission Environnement a proposé l'introduction immédiate de facteurs CASI, assortie d'une « clause de grand père » qui imposerait aux usines existantes d'arrêter leur production en 2020. À la commission ITRE, le rapporteur a pris une position opposée en proposant de remplacer la proposition de la commission par un quota obligatoire de 2 % d'incorporation de carburants avancés, et de traiter le CASI par des mesures de réduction de son impact possible comme par exemple de favoriser la productivité.

L'idée de soutenir les carburants avancés par des quotas qui leurs seraient réservés (2 %) est assez largement partagée.

L'issue de la négociation qui s'engage est encore très incertaine tant sur son contenu que sur la date à laquelle un compromis pourra intervenir. Il y a fort à parier que le compromis entre les institutions ne pourra en tout état de cause pas intervenir avant la fin de la législature des institutions actuelles (elections européennes au printemps 2014).

Cite this article as: Philippe Dusser. Biodiesel : la réglementation européenne et le débat sur son évolution. OCL 2013, 20(5) D504.