

**EVALUATION DE L'IMPACT
DE
L'EXPANSION
DES
CULTURES POUR BIOCARBURANTS
DANS LES PAYS EXTRACOMMUNAUTAIRES**

**Etude commanditée au CETRI
par la
Direction Générale "Environnement"
du
Service Public Fédéral belge
"Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement"**

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

(final)

novembre 2010

**Monique Munting
consultante indépendante**

A. OBJET, CADRE, PORTEE ET METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

1. Ce rapport porte sur l'impact de l'expansion dans les pays en développement des cultures visant la production de carburant. Il trouve sa raison d'être dans la nécessité pour la Belgique, pour se conformer à la Directive européenne 2009/28 imposant l'utilisation dans le transport de 10% d'énergies renouvelables d'ici 2020, d'importer des agrocarburants¹ de pays tiers, la production nationale étant insuffisante.² On s'attend à ce qu'en 2020 dans l'UE, 92% des biocarburants soient des agrocarburants, dont pas loin de la moitié seront importés.³

2. Un rapport venant s'ajouter à de nombreux autres en provenance d'institutions multilatérales, gouvernements, ONG et centres de recherche. Ce rapport s'inscrit dans le cadre plus large du flux d'études et de rapports publiés au cours des années récentes concernant l'impact de l'expansion des cultures visant la production de carburant. Depuis pas loin d'une décennie, s'agissant des ONG de terrain et de centres de recherche, plus récemment s'agissant des gouvernements et des organisations internationales - l'OCDE a donné le ton en publiant en 2007 un rapport intitulé : "*Biofuels : Is the cure worse than the disease ?*" -, ces rapports tirent la sonnette d'alarme concernant les risques et impacts négatifs de cette expansion.

Il existe aussi sur le thème une assez abondante littérature basée sur des modèles économétriques dont certains anticipent de nombreux effets bénéfiques comme résultat du recours aux agrocarburants. Ce travail a dans une large mesure laissé de côté cette production, dans la mesure où elle concerne, non des impacts réels observés, mais des impacts futurs hypothétiques. Exception à la règle : on évoquera une étude qui sort à l'heure où sont rédigées ces lignes et qui, partant des plans d'action de 23 Etats membres pour se conformer à la Directive 2009/28, évalue les implications en matière d'émissions de gaz à effet de serre.³

3. Evaluation de l'impact de l'expansion des agrocarburants hors Europe. Cette étude porte sur l'impact observé à ce jour d'un processus qui a pris corps voici une dizaine d'années, - avec la notable exception du Brésil, qui a développé cette option il y a 35 ans. Le déclencheur récent en a été l'adoption par les Etats-Unis et Union européenne de politiques de promotion, puis d'imposition des agrocarburants (cfr note 1), combinée à leur incapacité de les produire dans les quantités voulues sur leur propre sol.

Si le Brésil (qui produit surtout de l'éthanol de canne à sucre), les Etats-Unis (surtout de l'éthanol de maïs) et l'Union européenne (surtout de l'agrodiesel de colza) restent les géants mondiaux de la production d'agrocarburant - ensemble ils rendent compte de 88,5% de la production mondiale⁴ -, les années récentes se sont caractérisées par une diffusion sans précédent des agrocarburants à l'échelle planétaire, celle-ci ayant atteint l'Amérique Latine, l'Asie et désormais aussi l'Afrique et s'étant accompagnée de l'utilisation d'un nombre croissant de plantes : palmier à huile, soja, manioc, ricin, jatropha...

4. Evaluation de la capacité de la Directive 2009/30 de maîtriser les effets négatifs. La politique européenne de promotion de l'utilisation de biocarburants a été lancée formellement en 2003 avec l'adoption d'une première directive (2003/30/CE) encourageant leur utilisation. Celle-ci se plaçait dans la perspective d'un auto-approvisionnement de l'Europe.

Le secteur industriel, que la Commission a associé étroitement à la formulation de sa politique (§ 1.2.4) malgré d'évidents conflits d'intérêts - le secteur n'aurait pas pu se développer en Europe sans les subsides, exonérations, obligations d'utilisation et mesures protectionnistes dont il bénéficie -, a anticipé dès avant l'adoption formelle de la directive l'existence d'un important potentiel d'importation, ce qui contribue à expliquer que l'on dispose d'un recul d'une dizaine d'années pour apprécier l'impact de l'expansion des agrocarburants et des politiques à l'origine de cette expansion.

Au moment de l'adoption, en 2009, d'une seconde directive (2009/28/CE) rendant obligatoire le recours aux biocarburants, la perspective avait changé. Cette directive prend acte de l'option de l'importation de biocarburants à partir de pays tiers, ainsi que des risques d'impacts nuls voire négatifs en matière de réductions d'émissions de GES (alors que de telles réductions avaient été présentées au départ comme un

¹ A ce jour, les biocarburants sont essentiellement des carburants produits par l'agriculture ou "agrocarburants". Ce terme plus spécifique permet d'éviter la confusion avec le mode de production biologique. Les termes de bio- et agrocarburant sont souvent utilisés pour désigner non seulement le produit fini (éthanol, agrodiesel) mais aussi les cultures (matière première, *feedstocks*, *feedcrops*) visant la production de carburant.

² *Evaluation de l'impact sur la biodiversité du développement de cultures pour biocarburants, notamment de plantes génétiquement modifiées, en Belgique* - Peeters & alii - 2009.

³ *Anticipated Indirect Land Use Change Associated with Expanded Use of Biofuels and Bioliquids in the EU – An Analysis of the National Renewable Energy Action Plans* - C. Bowyer, IEEP - novembre 2010

⁴ Plateforme Biocarburants 2010, chiffre pour 2009. En 2007, ce chiffre était de 90,0%, en 2008 de 89,4%.

des principaux avantages du recours aux agrocarburants), ainsi que des risques d'impacts négatifs en matière environnementale, notamment pour la biodiversité, ainsi qu'en matière sociale et économique.

Dans le but de s'assurer d'impacts positifs en matière de GES et afin de maîtriser les impacts négatifs en matière environnementale et sociale, elle prévoit dès lors un mécanisme de certification qui, outre de conditionner l'accès aux aides, prévoit que seules les productions répondant aux critères énoncés pourront être comptabilisées en vue du calcul des pourcentages obligatoires d'utilisation d'énergie renouvelable, soit 10% de la consommation finale d'énergie dans le transport d'ici 2020.

Dans ce contexte, la présente recherche vise aussi à évaluer la capacité de la Directive européenne de maîtriser les impacts constatés de l'expansion des cultures pour "biocarburants" dans les pays du Sud.

5. Appréciation du bien-fondé des aides publiques. Compte tenu de l'importance des aides accordées au secteur, s'interroger sur les impacts de l'expansion des agrocarburants et sur la capacité de la directive européenne de maîtriser les impacts négatifs conduit naturellement à soulever la question de la pertinence d'accorder une aide financière à ce secteur dans le contexte observé et les conditions prévues.

6. Des études de terrain et une recherche documentaire. L'évaluation a eu recours à une méthodologie double. Elle s'est appuyée, d'une part, sur des visites de terrain dans 5 pays situés dans les 3 continents du Sud (Amérique Latine, Asie et Afrique) et, d'autre part, sur une étude documentaire.

Le choix des pays visités (Brésil, Indonésie, Guatemala, Cambodge, Tanzanie) s'est référé à leur importance en rapport avec la problématique, tout en visant à couvrir un large éventail de situations différenciées sur le plan politique, économique, sociologique et technologique.

L'étude documentaire a visé à faire une synthèse de l'état actuel des connaissances pour leur donner une visibilité, ainsi qu'à faire évoluer le débat sur la base des évolutions les plus récentes. Elle s'est avérée d'autant plus essentielle qu'il est désormais largement reconnu que la promotion des agrocarburants a des effets indirects et de portée globale qui ne peuvent pas nécessairement être appréciés au niveau local.

L'objet et la raison d'être de ce rapport, à savoir l'expansion de la production d'agrocarburants ailleurs que dans les pays ayant imposé leur utilisation sur leur sol, constitue en elle-même un impact indirect et global. L'analyse des effets indirects et globaux est particulièrement cruciale à l'heure d'apprécier la capacité d'une mesure comme la certification pour maîtriser les effets négatifs.

B. UNE EXPANSION SPECTACULAIRE

7. Expansion spectaculaire de la production, des superficies et des plans d'avenir, contrastant avec un faible remplacement des carburants d'origine fossile. En l'espace de quelques années, la production d'agrocarburants a explosé. De 2000 à 2009, la production mondiale d'éthanol pour le transport a plus que quadruplé et est passée de 17 à 74 milliards de litres. La production de biodiesel a été multipliée par 18 et est passée de 1 à 18 milliards de litres. En 2008, pas loin de 40 millions d'ha dans le monde étaient occupés par des cultures agro-énergétiques, soit un triplement par rapport à 2004 (13,8 millions d'ha) et une superficie correspondant à 2,3% de l'ensemble des terres agricoles mondiales.⁵ Près d'une centaine de pays sont d'ores et déjà impliqués, davantage si l'on tient compte des plans et programmes.

Si l'essentiel de la production reste concentrée au niveau de quelques grandes puissances agro-industrielles (les trois déjà citées, mais aussi l'Argentine, la Chine, l'Inde...), les parts de marché évoluent très rapidement et d'autres pays sont devenus des fournisseurs importants au niveau mondial (Thaïlande, Colombie...) ou de sous-régions (dans le cas de l'Europe : Guatemala, Pakistan, Indonésie, Papouasie Nouvelle-Guinée...).

Sans être, ou seulement marginalement, producteurs de produit fini, de nombreux pays sont fournisseurs de matière première destinée à la production d'agrocarburant (huile de palme, soja, manioc...), dont la production a aussi explosé. La part de leur utilisation pour produire du carburant est difficile à établir en raison de problèmes de traçabilité, et parce qu'à l'exception d'une plante (arbuste), le jatropha, toutes les autres cultures utilisées pour produire du carburant ont aussi d'autres usages : alimentation humaine (maïs, soja, manioc, huile de palme...), animale (soja, colza...), ou usages industriels (huile de palme, manioc...). Au Cambodge la surface plantée en manioc a ainsi été multipliée par 7 entre 2005 et 2009, en Indonésie celle occupée par le palmier à huile a doublé (de 4 à 8 millions d'ha) entre 2000 et 2009, etc.

Dans d'autres pays, des projets d'une ampleur sans précédent sont annoncés et mis en chantier, se chiffrant en millions d'ha (Colombie: 3 millions d'ha, Ethiopie: 24 millions d'ha, Philippines: 3,5 millions d'ha...) et atteignant des pourcentages parfois considérables de la surface agricole utile.

⁵ *Towards sustainable production and use of resources : assessing biofuels* - UNEP - 2009

A ce jour le pourcentage de carburant de transport fourni par les agrocarburants reste minime en regard des effets attendus sur le plan des émissions de GES ou de la sortie de la dépendance du pétrole : 1,8% du carburant utilisé pour le transport au niveau mondial en 2007, 3,3 % au niveau européen en 2008, et 2,76% en Belgique en 2009. Cette contribution infime aux besoins globaux d'énergie a par contre entraîné des impacts considérables pour l'agriculture et les marchés agricoles.

8. Ruée sur les terres agricoles profitant de la faible gouvernance foncière. L'imposition de l'utilisation des biocarburants aux Etats-Unis et dans l'Union européenne s'est traduite par une formidable demande de terres, puisque *pour produire des agrocarburants, il faut des terres*. Qu'ils soient produits à partir de plantes comestibles ou non, qu'ils provoquent un détournement ou plutôt une substitution de cultures alimentaires est à cet égard secondaire, c'est le besoin de terres qui est déterminant.

La promotion des agrocarburants a déclenché une intense activation des marchés fonciers, qui a culminé en 2009, avec des transactions foncières à grande échelle ayant atteint 45 millions d'ha, contre une moyenne de 4 millions d'ha par an pendant la décennie précédente.⁶ Si toutes ces transactions ne visaient pas, loin s'en faut, la production d'agroénergie, il reste que des 389 grosses transactions répertoriées par la Banque Mondiale, 35% concernaient l'agroénergie (cité par De Schutter, 2010).

Cette énorme demande de terre constitue une grave menace pour les populations vivant de la terre et des ressources naturelles. Or la même étude de la Banque Mondiale relève que, contrairement à d'autres secteurs où la notion de "climat favorable aux investissements" recouvre l'inverse, le fait que les droits fonciers étaient mal assurés a été au cours des dernières années un facteur d'attraction des investissements.

Paradoxe de la dénonciation de ce phénomène par la Banque Mondiale : un centre de recherche américain a analysé comment la SFI (la filiale de la Banque Mondiale chargée des rapports avec le secteur privé) et la FIAS (la filiale de la SFI spécialisée dans le conseil) ont respectivement financé des accaparements de terre et créé les conditions pour de tels accaparements par la mise en place de législations ad hoc.⁷

9. Spécificité de l'expansion des cultures pour agrocarburants : une expansion brutale à très grande échelle comme résultat de politiques publiques. L'augmentation de la demande des principales matières premières agro-énergétiques - maïs, colza, canne, soja, huile de palme... - s'inscrit dans une tendance de plus longue durée. L'extension de l'élevage et la forte augmentation de la consommation mondiale de viande ont aussi constitué un important moteur de l'expansion des surfaces cultivées en vue de l'alimentation animale, avec certains impacts comparables à ceux constatés dans le cas des agrocarburants⁸.

Cette tendance a toutefois connu un abrupt et puissant coup d'accélérateur du fait du nouveau débouché créé par la transformation possible de ces matières premières en carburant, - plus précisément : par l'imposition de facto de la consommation de carburants produits à partir de matières premières agricoles. Parmi les spécificités de l'expansion des cultures pour agrocarburants figure ainsi non seulement le rythme extrêmement rapide des transformations suscitées par sa diffusion à une échelle sans précédent, mais aussi et surtout *le rôle central des politiques publiques* dans ce contexte.

10. Un modèle de production dominant et déterminant pour l'impact : la monoculture. L'expansion des agrocarburants se fait pour l'essentiel dans le cadre de grandes monocultures industrielles. Facilement identifiables - elles se caractérisent par un paysage typique : la même culture s'étendant à perte de vue sur des étendues se chiffrant en milliers, dizaines de milliers et centaines de milliers d'ha -, ces monocultures connaissent différents modes opératoires. Elles peuvent relever d'une forme de propriété centralisée (propriétaire terrien, société nationale, étrangère ou multinationale), mais peuvent aussi être constituées d'un agglomérat de parcelles paysannes liées contractuellement à ces sociétés, ou encore sous des formes mixtes associant grande plantation et agriculture contractuelle. Dans un cas, la main d'œuvre est salariée, dans l'autre le revenu vient de la vente par les paysans du produit à la société.

C'est ce mode de production - la monoculture - qui est déterminant pour l'impact, plus que la filière.

Le cas du jatropha est illustratif à cet égard. Alors que le jatropha s'accommode de terrains peu fertiles et de conditions de sécheresse - les paysans le plantent sur de petites extensions de terrains marginaux et surtout comme haie vive, pour tenir les animaux éloignés des cultures, ses graines étant toxiques - comme les rendements sont meilleurs dans des conditions plus favorables, dès qu'il fait l'objet de grandes plantations, c'est la logique typique de celles-ci qui s'impose : recherche des terrains les plus fertiles, y compris au prix du déboisement, et maximisation des rendements par le recours aux intrants chimiques voire à l'irrigation.

⁶ *Rising Global Interest in Farmland* - Banque Mondiale - septembre 2010

⁷ *(mis)Investment in Agriculture : the role of the International Finance Corporation in global land grabs* - Oakland Institute - 2010.

⁸ Mais aussi des différences : l'élevage ne s'accompagne pas en tant que tel du recours massif à des intrants chimiques, par exemple.

C. IMPACTS DE L'EXPANSION DU MODELE DOMINANT

11. Caractéristiques du modèle dominant. Vu la prévalence, s'agissant des agrocarburants destinés à l'exportation, du modèle des monocultures, évaluer l'expansion des cultures pour agrocarburants revient dans une large mesure à évaluer l'expansion des *monocultures* pour agrocarburants.

Celles-ci présentent des caractéristiques typiques. Elles s'accompagnent généralement d'un mode de production *capital-intensive*, fortement consommateur d'énergie, d'intrants chimiques (herbicides, fertilisants, pesticides, fongicides), de grandes quantités d'eau et, surtout dans le cas du maïs et du soja, d'OGM.

Les grandes monocultures impliquent aussi une forme d'occupation territoriale : elles s'étendent en pratique soit aux dépens de zones non humanisées, forêts, savanes, etc., soit au détriment de la polyculture paysanne ou d'autres activités agricoles. L'ensemble de ces caractéristiques sont déterminantes pour l'impact.

12. Impacts directs : atteintes aux droits fonciers, privation de l'accès à des ressources naturelles vitales, déforestation, dégradation environnementale. L'impact de l'expansion des agrocarburants dérive d'abord d'une réalité incontournable : pour produire des agrocarburants, *il faut des terres*.

Aussi leur expansion a-t-elle inévitablement des répercussions foncières et dans la plupart des zones visitées elle s'est accompagnée de graves problèmes et conflits fonciers. Dans certains cas, elle a conduit purement et simplement à l'éviction violente de populations en dehors de toute légalité, peuples indigènes et habitants des forêts étant les plus exposés. Dans d'autres, elle a privé des populations de l'accès à des ressources d'importance vitale - pâturages, points d'eau, produits de la forêt, plantes médicinales... - avec des conséquences parfois dramatiques et qui affectent tout particulièrement certaines catégories sociales : femmes⁹, peuples indigènes et minorités ethniques, habitants des forêts et pasteurs.

L'expansion des monocultures énergétiques a aussi eu des effets dévastateurs en termes de déforestation et de destruction du couvert arboré - souvent la première opération à l'heure d'établir une nouvelle plantation. Elle s'est accompagnée d'une série d'autres dommages environnementaux : perte de biodiversité à concurrence de la progression des monocultures, destruction des habitats et pression accrue sur des espèces animales figurant sur la "liste rouge" de l'UICN, épuisement de nappes phréatiques, pollution des sols, des eaux et de l'atmosphère et graves impacts négatifs environnementaux et sanitaires liés à l'utilisation d'OGM (on observe une association étroite entre agrocarburants, OGM et intrants chimiques, voir § 2.2.2, 5.1.1 et 6.2.3) - à telle enseigne qu'au Royaume-Uni, la *Advertising Standards Authority*, l'organe indépendant qui juge du caractère éthique des publicités, a banni les publicités se référant aux "biocarburants" comme étant "durables" ("*sustainable*") en raison de l'association de ce terme avec le respect de l'environnement¹⁰.

13. Impacts directs : conditions de travail dégradantes, augmentation de l'insécurité alimentaire, graves violations des droits humains. Le mode de production dominant va aussi de pair avec un ensemble d'impacts sociaux négatifs.

Les conditions de travail dans les grandes plantations respectent rarement les normes de l'OIT. Au Brésil, la plus grande société de production de sucre et éthanol s'est ainsi trouvée sur la "*liste sale du travail esclave*" après que le Ministère du Travail y ait libéré des ouvriers réduits à l'esclavage, un phénomène qui se concentre au Brésil dans le secteur de la canne. Dans de nombreux cas, les plantations (et leur établissement) sont le lieu d'abus d'une gravité telle qu'ils peuvent être qualifiés de violations graves des droits humains élémentaires, dont le droit à la vie et à la santé. Les populations avoisinantes ne sont pas épargnées, notamment lorsqu'elles se refusent à vendre la terre ou sont victimes de fumigations aériennes faisant usage de produits agrochimiques hautement toxiques.

Les systèmes de monocultures parcellées impliquent souvent une soumission quasi totale des petits producteurs à une grande société (privée ou d'Etat) pour l'investissement initial, les intrants et la vente du produit, voire pour la couverture des besoins de base (achat obligé dans les magasins de la société). On a pu constater que ce système est aussi le lieu de graves abus, notamment dans un pays comme l'Indonésie.

Si les monocultures utilisent bien évidemment de la main d'œuvre, elles sont néanmoins souvent destructrices d'emplois et de moyens de subsistance. Il s'agit en effet d'un modèle qui par nature est *capital-intensive* et n'arrive pas à créer autant d'emploi par unité de surface qu'une agriculture paysanne diversifiée,

⁹ Ce sont les femmes qui sont le plus souvent chargées de la collecte d'eau et d'autres produits, et lorsque la nourriture vient à manquer, elles ont tendance à réduire leur propre consommation au bénéfice des enfants et des autres membres de la famille.

¹⁰ *Biofuels ad banned by ASA after George Monbiot complaint* - The Guardian - 14 janvier 2009.

par nature *labour-intensive*. On observe qu'elles sont souvent à l'origine d'un mouvement d'exode vers les villes, parfois visuellement constatable (villages abandonnés).¹¹

Destructrices de l'agriculture paysanne, les monocultures pour agrocarburants accroissent l'insécurité alimentaire du fait du remplacement de cultures visant l'alimentation et de l'utilisation de main d'œuvre précédemment dédiée à la production d'aliments. Il ressort de l'étude déjà citée de la Banque Mondiale que les salaires payés sur les plantations ne sont en moyenne qu'une fraction (entre 1/2 et 1/10) des revenus de petits paysans indépendants. Dans un pays comme le Guatemala, ils sont insuffisants pour alimenter une famille : dans ce pays, 2^{ème} fournisseur de l'UE en éthanol, la malnutrition atteint 1 enfant sur 2 et 80% de la population indigène, qui fournit la main d'œuvre pour les grandes plantations (UNICEF, 2010).

14. Impacts indirects : changement indirect d'utilisation des sols ("ILUC"¹²), déforestation, déplacement de cultures alimentaires et émissions de gaz à effet de serre. Le principe d'effets indirects de l'expansion de la demande d'agrocarburants n'est plus guère contesté. Il a fait l'objet de rapports endossés par divers gouvernements¹³. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'un phénomène nouveau : il est ainsi généralement admis que la forte expansion de l'élevage au détriment de l'agriculture paysanne au Brésil a poussé des paysans à défricher la forêt amazonienne. Dans ce cas, si l'élevage ne s'est pas étendu directement sur des zones de forêt, il est néanmoins à l'origine de la destruction de celles-ci.

Comme l'Öko Institut en particulier l'a démontré, *s'il n'y a pas de changement direct d'utilisation des sols, il y a nécessairement un changement indirect*. Les 40 millions d'ha de cultures pour agrocarburant "viennent nécessairement remplacer quelque chose quelque part", avec des impacts a priori similaires aux impacts directs. L'effet est le même, *in fine*, que les agrocarburants soient produits sur des terres défrichées à cet effet, ou qu'ils aient déplacé d'autres productions avec un effet induit de déforestation. Qu'ils aient déplacé l'agriculture paysanne, ou déplacé d'autres plantations qui déplacent ensuite l'agriculture paysanne.

Si le principe des impacts indirects est admis, leur appréciation dans des cas précis (telle plantation, tel "lot" de carburant) est par contre complexe, du fait précisément de leur caractère indirect et parfois lointain. A titre d'exemple, l'abandon de la production de soja aux Etats-Unis au profit du maïs pour l'éthanol (une production fortement subventionnée) a conduit à une forte augmentation de la production de soja en Amérique du Sud, accompagnée d'une série d'effets indirects différenciés suivant le pays¹⁴.

L'étude de l'IEEP déjà citée a calculé que si l'on tient compte de l'ILUC, la mise en œuvre des plans d'action des Etats membres en matière de transport en application de la Directive 2009/28 devrait conduire en 2020 à des **émissions de gaz à effet de serre de 80,5% à 167% supérieures par rapport au recours aux carburants d'origine fossile** - sans même parler des autres effets indirects humains et environnementaux de même nature que les impacts directs.

15. Impacts globaux : envol des prix alimentaires, volatilité des prix agricoles, spéculation foncière, fragilisation de l'agriculture paysanne. Un impact global de l'expansion des agrocarburants désormais généralement admis est son effet sur les prix alimentaires, qui a conduit en 2008 à un contexte de crise, avec des émeutes dites "de la faim" dans un grand nombre de pays. Le lien entre la promotion des agrocarburants et la hausse des prix alimentaires est reconnu par l'ensemble des grandes instances multilatérales (FMI, Banque Mondiale, OCDE, Nations-Unies) ainsi que par des chercheurs de renom (IFPRI, Commission Gallagher), qui ont évalué sa contribution aux hausses de prix à entre 30% et 75%, suivant les hypothèses et les produits. Les promoteurs de la politique en cause - gouvernement des Etats-Unis et Commission Européenne - continuent par contre à nier ou minimiser ce lien (§ 3.2.2).

Il ne semble pourtant pas excessif de penser que la déviation de 25% de la production américaine et 11% de la production mondiale de maïs vers la production d'éthanol, et 47% de la production européenne et près de 9% de la production mondiale d'huile végétale vers le biodiesel¹⁵ ait un impact sur la demande et les prix. La nouvelle liaison entre marché du pétrole et marchés agricoles rajoute par ailleurs un élément additionnel d'instabilité qui fragilise les petits producteurs, soumis de façon croissante aux aléas des marchés mondiaux.

¹¹ L'étude de la Banque Mondiale déjà citée a trouvé que le nombre d'emplois à l'ha sur les grandes plantations industrielles variait entre 0,005 et 0,351 emplois/ha.

¹² Pour "indirect land use change".

¹³ Pays-Bas: *Eindrapport van de projectgroep "Duurzame productie van biomassa"*, Cramer Commissie, juillet 2006. Allemagne: *Greenhouse Gas Balances for Biomass: Issues for further discussion, Sustainability standards and indicators for the certification of internationally traded biomass*, Öko Institut, janvier 2008. Royaume-Uni: *The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*, RFA, juin 2008.

¹⁴ Voir chapitre 3 et note 105, p. 72.

¹⁵ Voir § 3.2.1, tableau 9.

Un autre impact global majeur de l'expansion des agrocarburants provient de la demande de terres dont elle s'accompagne. Celle-ci a joué un rôle catalyseur dans la spéculation foncière qui a caractérisé les années récentes, encore attisée par les hausses des prix alimentaires qui ont poussé de nombreux investisseurs (fonds souverains, multinationales, *hedge funds*, méga-fortunes...) à investir dans la terre. De par son ampleur, cette spéculation vulnérabilise et évince les économies paysannes, d'autant qu'elle s'inscrit dans un contexte de rapports de force qui leur sont clairement défavorables.

Plusieurs impacts locaux, qu'ils soient directs ou indirects, se produisent par ailleurs à une échelle telle que, de locaux, ils en deviennent globaux. L'expansion des cultures pour agrocarburants a ainsi conduit à une déforestation mesurable à l'échelle planétaire, à une perte correspondante de biodiversité, à une augmentation des émissions de gaz à effet de serre liées aux changements d'utilisation des sols et particulièrement à la destruction de forêts et tourbières, que les gains éventuels, en particulier s'agissant du recours à l'éthanol de canne produit au Brésil, n'arrivent vraisemblablement pas à compenser.

D. BILAN ET PERSPECTIVES

16. Des impacts essentiellement négatifs, amplement documentés et connus des décideurs. Il ressort de ce qui précède que, à ce jour, l'expansion des agrocarburants a eu des impacts essentiellement négatifs. La gravité des situations décrites et leur très large prévalence relèvent du non-respect des droits humains élémentaires, tels que consignés dans des textes largement reconnus, et en première instance la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dont la Belgique (et les autres Etats membres de l'UE) est signataire. Ils vont à l'encontre des engagements de la Belgique en matière de biodiversité, d'environnement et de climat.

Ces situations sont dénoncées depuis de nombreuses années, bien avant l'adoption en avril 2009 de la Directive européenne imposant l'utilisation des biocarburants.

Début 2010, la Commission Européenne a été accusée d'avoir sciemment dissimulé un rapport (parmi d'autres) révélant les dommages causés par le biodiesel et d'avoir ainsi fait obstacle à un débat public informé. Quatre groupes écologistes britanniques l'ont assignée en justice pour violation des règles et procédures communautaires sur la transparence et la démocratie, en invoquant l'Article 44(3) des Règles et Procédures des Communautés Européennes et l'Article 263 du Traité relatif au fonctionnement de l'UE.

17. Rapports de force inégaux, droits fonciers mal assurés, défauts de gouvernance et absence de soutien public à l'agriculture paysanne. Ce qui est déterminant pour l'impact de l'expansion des cultures pour agrocarburants est le besoin d'espace : ces cultures prennent inévitablement, soit sur des terres vierges (surtout des forêts), soit sur des terres cultivées (souvent des terres occupées par l'agriculture paysanne). De tels impacts ne pourraient être évités que si elles étaient établies exclusivement sur des terres marginales, ou encore si elles s'accompagnaient de gains de productivité de l'agriculture paysanne tels qu'ils puissent compenser la perte des superficies allouées à la production énergétique.

Ceci suppose un encadrement du secteur et un appui à l'agriculture paysanne qui font clairement défaut. Une proposition récente concernant un code de conduite s'appliquant aux investissements fonciers a ainsi essuyé un échec, proposition par ailleurs très critiquée, notamment par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, parce qu'elle équivaut à substituer à des obligations relevant du respect du droit (national et international) des engagements volontaires "facultatifs" (§ 4.3.3).

En raison des processus négatifs dont elle s'accompagne (accaparements fonciers, déviation de l'usage de l'eau, graves pollutions chimiques...), l'expansion des agrocarburants entraîne des résistances, qui à leur tour conduisent à de nombreuses violations des droits humains et à la généralisation de situations de non-droit. Les impacts observés sont en ce sens liés aux besoins d'un modèle productif (les méga-monocultures), mais sont aussi le résultat d'un contexte social, politico-institutionnel et juridique.

Les processus fonciers s'inscrivent dans un contexte de rapports de force défavorables aux occupants traditionnels de la terre et aux populations vivant de la terre et des ressources naturelles : paysannerie, petits exploitants, peuples indigènes, pasteurs... Ceux-ci ne font pas le poids face à des entreprises disposant de capitaux, technologie, logistique, pouvoir médiatique, accès aux organes de pouvoir, voire, comme on le voit en Amérique Latine (Colombie, Brésil, Paraguay...), prêtes à faire usage d'hommes de main.

Lorsque la loi reconnaît un certain nombre de droits fonciers et environnementaux, l'Etat n'a pas toujours la volonté ni les moyens, les institutions, le budget, la logistique, les ressources humaines et l'indépendance d'action pour l'appliquer dans les faits. L'absence d'état de droit fait partie intégrante du contexte, s'agissant de l'importation d'agrocarburant de pays tiers.

18. Un bilan accablant engageant directement la responsabilité publique. Le débat concernant les agrocarburants gagnerait à reconnaître et à se référer de façon explicite au modèle de production qui sert de vecteur à leur expansion. C'est ce modèle de production qui est déterminant pour l'impact.

Du fait de ses répercussions sur la concentration de la propriété de la terre, l'expansion des agrocarburants s'est accompagnée d'une croissance des inégalités et d'une fragilisation des économies paysannes d'autant plus préoccupante que 75% des pauvres de la planète se trouvent dans le secteur rural.

Du fait de son mode de production typique - la monoculture -, le recours aux agrocarburants a par ailleurs abouti à étendre encore davantage un modèle agricole notoirement nocif pour l'environnement, la biodiversité, la fertilité des sols et la disponibilité d'eau et fortement consommateur d'énergie et d'intrants chimiques produits par l'industrie pétrolière. Il faut rappeler à cet égard que l'agriculture mondiale est responsable de 33% des émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique.¹⁶

Contrairement aux conséquences de l'augmentation de la consommation de la viande, de la croissance démographique, de l'accroissement de la consommation d'énergie, y compris dans le transport, ou de l'ensemble des facteurs ayant contribué au changement climatique, *les impacts causés par l'obligation du recours aux biocarburants ne sont pas le résultat de tendances de longue période ou de responsabilités complexes et diffuses. Ils sont le résultat de décisions politiques explicites, parfaitement identifiables et datables.*

Le secteur privé a joué un rôle prépondérant dans la mise en place de cette politique. Aux Etats-Unis, la politique de promotion des agrocarburants, contenue dans le *Farm Bill* 2002, le *Energy Policy Act*, et le *Renewable Fuels Standard* 2005, a été développée en étroite concertation avec le lobby agricole et l'industrie de raffinage - alors même que ceux-ci portent une responsabilité écrasante dans le réchauffement climatique. La même chose peut être dite dans le cas de l'Europe, où la Commission Européenne s'est reposée pour définir sa politique sur un groupe de travail¹⁷ composé pour l'essentiel de représentants de multinationales du secteur automobile, pétrolier, de l'agro-industrie et de la biotechnologie ainsi que des usines d'agrocarburant, - qui avaient préconisé au départ l'imposition de 25% d'utilisation de biocarburants.

19. Autres modèles productifs : minoritaires et dépourvus de support, malgré leur potentiel.

L'accès à l'énergie reste un défi majeur pour un grand nombre de pays en développement, où 1,5 milliards de personnes n'ont pas accès à l'électricité et 3 milliards dépendent du bois, du charbon de bois et du charbon pour couvrir de façon insoutenable leurs besoins d'énergie¹⁸. Le manque d'accès et le coût élevé de l'énergie ont de nombreux impacts négatifs : ils sont un facteur de pauvreté et de pénibilité des tâches en particulier des femmes, limitent les possibilités de valoriser l'agriculture paysanne et de générer une plus grande valeur ajoutée, contribuent à la dégradation des ressources naturelles, exposent populations, entreprises et économie nationale aux fluctuations sans amortissement des prix du pétrole.

La technologie des agrocarburants permettrait de répondre à ces besoins, et de façon réellement "verte" et "propre". L'huile pure de jatropha peut ainsi remplacer le diesel dans tous ses usages (véhicules, pompes, transformation de produits agricoles...), sans nécessité d'additifs chimiques (contrairement au "bio" diesel !) et moyennant une technologie simple praticable à toute échelle (familiale, villageoise, semi-industrielle ou industrielle) : une presse simple pour extraire l'huile peut être fabriquée par un forgeron de village.

Or dans *aucun* des contextes de plantations industrielles approchés dans le cadre de cette recherche, un effort n'avait été fait pour apporter une réponse aux besoins d'énergie au niveau villageois, de telles initiatives restant pour l'essentiel l'apanage de quelques ONG. En Tanzanie, où existe une petite usine de production d'huile de jatropha, la vente ouverte sur le marché tanzanien se heurte à la difficulté d'obtenir les autorisations nécessaires. "*Les acteurs du secteur pétrolier sont proches du pouvoir*", explique-t-on¹⁹.

E. MAITRISE DES EFFETS NEGATIFS

20. Tentatives de maîtrise des impacts négatifs : l'outil de la certification. Face aux impacts négatifs reconnus de l'expansion des cultures pour agrocarburants, l'outil qui a été conçu pour tenter de les juguler est essentiellement celui de la certification. Un tel mécanisme est aussi prévu par la Directive européenne.

On a assisté au cours des dernières années à une prolifération de propositions en provenance de milieux divers - secteur privé, gouvernements, instances multilatérales, ONG, milieux scientifiques... - concernant les critères à certifier (baptisés "critères de durabilité") pour contrôler les divers impacts problématiques des agrocarburants. A mesure que ceux-ci étaient mis en évidence, la liste de critères n'a cessé de s'allonger.

¹⁶ *Stern Review on the Economics of Climate Change* - novembre 2006

¹⁷ Voir § 1.2.4 pour une liste détaillée de ses membres.

¹⁸ *The energy access situation in developing countries* - UNDP/WHO - novembre 2009.

¹⁹ Interview du gérant de la société.

21. Impacts locaux et responsabilités du secteur privé : critères insuffisants, impraticables et de portée limitée (§ 5.1.1). Les critères prévus dans la Directive sont notoirement insuffisants au vu des impacts observés. La Directive n'est contraignante qu'en matière environnementale, et seulement de façon limitée. Elle ne l'est pas en matière socio-économique, ni concernant les droits humains : droits humains fondamentaux, droits fonciers, droits du travail. Les critères ignorent le thème de l'eau et aucune limite ou contrôle n'est imposé à la pollution chimique ou l'usage d'OGM. La Directive permet de certifier "durables" des agrocarburants produits dans des zones qui étaient de haute biodiversité pour autant que la destruction ait eu lieu avant 2008, sur des terres dont les occupants ont été chassés par des massacres, en empoisonnant des eaux villageoises, en utilisant du travail esclave, en remplaçant des cultures alimentaires dans des pays à la malnutrition endémique, *tous ces exemples correspondant à des cas réels rencontrés dans le cadre de cette recherche.*

En tout état de cause, les "critères de durabilité" ont un champ d'application limité, puisqu'ils ne s'appliquent qu'aux quantités comptabilisées au titre des pourcentages obligatoires. Ils soulèvent de gros problèmes de traçabilité et favorisent de ce fait l'intégration verticale et horizontale, soit le modèle productif qui est précisément à l'origine des impacts négatifs constatés. Vu l'ampleur des problèmes et l'éventail des domaines concernés, des critères un tant soit peu complets deviennent par la même quasiment impossibles à appliquer dans la pratique. Leur vérification soulève de sérieux problèmes politiques, les préoccupations européennes ne rencontrant guère celles des états souverains où il faut les vérifier²⁰. L'outil réglementaire connaît en outre des limites évidentes dans des contextes caractérisés par l'absence d'état de droit.

Si la certification peut être un outil utile pour l'octroi de labels de qualité, elle n'est clairement pas l'outil adéquat pour endiguer les effets négatifs massifs d'une politique auxquels ces effets sont inhérents.

22. Impacts globaux et indirects et responsabilité publique : inadaptation de l'outil de la certification (§ 5.1.2). Les "critères de durabilité" inclus dans la Directive n'engagent pas les Etats membres au-delà de la vérification du respect par les opérateurs privés de ces critères, par ailleurs notoirement insuffisants, dans le contexte spécifique et limité du calcul des pourcentages obligatoires d'utilisation.

La Directive ignore la question des effets indirects, et pour cause, car ces effets indirects, à l'exception des émissions de GES, sont virtuellement impossibles à apprécier dans un cas précis (puisque'ils peuvent se produire à grande distance de la zone de production et varient en nature) et peuvent difficilement être mis sur le compte de telle ou telle plantation ou entreprise.

De la même façon, les graves impacts globaux analysés - hausse des prix alimentaires, volatilité accrue des prix agricoles, spéculation et concentration foncières, fragilisation des économies paysannes, accroissement des inégalités - ne peuvent pas être mis sur le compte de telle ou telle entreprise individuelle et ne peuvent être contrôlés à ce niveau. Ces impacts relèvent de la responsabilité des Etats et de la gouvernance mondiale, et cela à double titre. D'une part, parce que l'expansion des agrocarburants est le fruit de politiques publiques explicites et volontaristes. De l'autre, parce que les impacts indirects et globaux (c'est-à-dire les plus graves) ne peuvent pas être imputés à telle ou telle entreprise ou plantation et ne peuvent être contrôlés à ce niveau.

S'il existe un besoin - réel et pressant - de régulation de l'activité du secteur privé et notamment des entreprises européennes dans les pays du Tiers-Monde, les impacts propres à l'expansion des agrocarburants sont à mettre sur le compte de politiques publiques et relèvent de la responsabilité publique. La Directive se propose de réguler l'activité du secteur privé dans un secteur qui n'a aucunement le monopole des abus constatés, alors que c'est une politique publique qui est en cause : *l'Europe n'a pas assez de terres pour s'auto-alimenter dans les quantités requises - imposées, de facto - par la Directive et est dès lors amenée à s'alimenter dans les pays du Sud, en passant outre les conséquences négatives, voire désastreuses qui en résultent.*

23. L'ambiguïté d'une politique énergétique qui a d'abord des impacts au plan agricole. Du fait que la production d'agrocarburants requiert *des terres, beaucoup de terres*, elle a des implications fortes pour les populations vivant de la terre et des ressources naturelles, soit pas loin de la moitié de la population mondiale, essentiellement localisée dans les pays dits du Tiers-Monde et faisant partie de la population la plus démunie. Conçue pour répondre à une problématique énergétique, la politique consistant à imposer les biocarburants est en pratique d'abord et avant tout *une politique agricole, de portée mondiale*. Son immersion dans la Directive sur les Energies Renouvelables n'a pas été favorable à une clarification des enjeux et débats. Ses implications concernent certes les émissions de GES - en conduisant, d'après les études les plus récentes à *augmenter, plutôt qu'à réduire ces émissions*²¹ - mais d'abord et avant tout l'agriculture

²⁰ Il y a là une différence fondamentale avec l'application de critères de durabilité à la production en Belgique (ou en Europe), où la non-vérification de certains critères fournit des pistes pour l'action

²¹ Voir aussi : *N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels* - P. J. Crutzen et alii - août 2007.

mondiale, l'alimentation, l'accès à l'eau - un enjeu majeur insuffisamment reconnu - et l'environnement au sens large (terrestre et pas seulement atmosphérique) et cela de façon *de facto* essentiellement *négative*.

F. RECOMMANDATIONS

1) REPOSE POLITIQUE

24. Ce n'est pas une technologie - l'utilisation de matières végétales pour produire du carburant - qui est en cause. Ce qui est en cause, c'est la combinaison entre i) une énorme consommation d'énergie, notamment dans le transport, que l'on n'essaie pas sérieusement de limiter²², ii) l'imposition de la consommation de biocarburant dans des quantités hors de proportion avec la capacité de l'agriculture européenne, ce qui implique *de facto* iii) l'imposition de l'importation de matières premières ou produits finis en provenance de pays dont l'agriculture n'arrive pas à couvrir les besoins alimentaires (et énergétiques) de base et où iv) ces agrocarburants sont produits dans des conditions aboutissant à étendre encore davantage un modèle de production agricole dont il faut reconnaître la faillite : incapable d'alimenter la planète, destructeur de l'environnement, portant une responsabilité énorme dans le réchauffement climatique.²³

25. Aucune source d'approvisionnement extra-européenne - pays ou filière - n'offre à ce jour de garantie en matière de durabilité environnementale, de respect de la biodiversité et de respect des droits humains, économiques et sociaux. Les agrocarburants destinés à l'exportation sont systématiquement produits dans le cadre de monocultures et portent par nature et par définition atteinte à la biodiversité. Que ce soit directement ou indirectement, ils déplacent d'autres cultures ou remplacent des écosystèmes naturels, avec de graves atteintes à l'environnement et/ou aux droits des populations. Même dans un pays comme le Brésil qui dispose d'une législation sociale, environnementale et foncière avancée, celle-ci n'arrive pas à endiguer les impacts négatifs, en raison de la prévalence largement répandue des situations de non-droit. La situation n'est pas meilleure ailleurs.

Produits dans le cadre d'une polyculture de type paysan (systèmes agro-forestiers, valorisation des haies vives de jatropha...), les agrocarburants constituent une technologie utile, particulièrement en vue de la production d'huile pure (sans les additifs chimiques utilisés dans la production de "bio"diesel), mais pour répondre aux besoins locaux, et non pour l'exportation.

26. On ne peut pas accepter que puissent être certifiées "durables" des productions ne respectant pas des critères élémentaires relatifs à l'environnement aux droits humains. Pour pouvoir être certifiées "*durables*", les agrocarburants importés doivent au minimum avoir été produits dans le respect des engagements de la Belgique et des autres pays européens en matière de biodiversité, d'environnement, de droits humains et de droits économiques et sociaux tels qu'ils sont consignés dans les déclarations, conventions et pactes internationaux dont ils sont signataires, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et ses protocoles additionnels, les Conventions de Rio et le Protocole de Kyoto.

Vu la faiblesse des critères de durabilité et l'absence *totale* d'exigences contraignantes en matière sociale et de droits humains, des aides peuvent être accordées aujourd'hui à des productions et des acteurs économiques associés à de graves violations des droits humains. Cela n'est pas acceptable.

27. Les discussions sont dans une impasse du fait qu'elles se focalisent sur un mécanisme - la certification - qui ne permet pas d'endiguer les effets négatifs inhérents à une politique. Depuis des années les analyses d'origine diverse alertent sur les impacts négatifs de la promotion des biocarburants s'accumulent. Les impacts indirects ont été mis en évidence depuis bien avant que le rapport Gallagher ne popularise le concept de "ILUC". Les études et propositions concernant les critères de durabilité se multiplient et foisonnent, sans aboutir, car l'outil auquel ils s'appliquent - la certification - est incapable d'endiguer une politique qui par nature et par ses effets constatés va à l'encontre des notions de durabilité environnementale et sociale.

La Belgique, qui est signataire des conventions internationales évoquées plus haut et annonce une politique extérieure inspirée par la défense des droits humains, ne peut pas, si elle veut être cohérente, continuer à soutenir une politique niant de façon patente ces mêmes droits humains. Présidant en ce moment le Conseil de l'Union Européenne, elle a l'opportunité de mettre la question des agrocarburants sur la table. Mais ce n'est pas en proposant une nouvelle version des critères de durabilité qu'elle fera évoluer un débat qui s'est

²² Cfr. les exonérations fiscales dont bénéficie le kérosène destiné au transport aérien, un secteur qui explose. Voir aussi l'annexe statistique (Annexe 1).

²³ Faillite à mettre en regard avec les gigantesques profits engrangés par quelques multinationales du secteur (voir § 3.3.2).

enlisé. Il faut changer de paradigme et mettre en chantier un autre type de réflexion et de mesures, qui font l'objet des recommandations formulées aux points B. et C.

28. Les enjeux dépassent la question énergétique. Aussi une réponse politique concertée est-elle requise, qui dépasse les clivages sectoriels traditionnels. Même si ce rapport est rédigé à la demande du SPF "Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement", s'agissant d'agrocarburants, *les enjeux agricoles, énergétiques, environnementaux, climatiques et Nord-Sud sont inextricablement liés*. La discussion sur les critères de "durabilité", en cours depuis pas loin de 5 ans, a relégué au second plan, voire conduit à écarter de la réflexion les *réelles priorités de l'heure, pourtant étroitement liées à la question des agrocarburants, à savoir* :

- plus d'1 milliard d'êtres humains souffrant de la faim²⁴;
- près d'1 milliard d'êtres humains sans accès à l'eau potable, près de 70% de l'eau utilisée pour l'irrigation²⁵;
- 3 milliards d'être humains dépendant de la biomasse traditionnelle (bois, charbon de bois) et charbon pour couvrir leurs besoins énergétiques de manière insoutenable et nocive pour l'environnement²⁶;
- un modèle agricole responsable de 33% des émissions de GES et d'une destruction environnementale alarmante sous forme de perte de biodiversité, déforestation, érosion, perte de fertilité, pollution, perte du patrimoine génétique (semences), que la politique des agrocarburants conduit à étendre encore davantage;
- l'ignorance du potentiel démontré de l'agriculture familiale, biologique et de conservation, essentiellement du fait de l'absence d'investissements dans un contexte de rapports de force défavorables par rapport au pouvoir démesuré de quelques multinationales de l'agro-industrie²⁷, qui se voit encore renforcé par la politique de promotion des "bio" carburants.

Cette situation appelle, non une réponse réglementaire et la poursuite de vaines discussions sur les critères de durabilité et de non durabilité, la certification, les calculs de GES et l'estimation chiffrée d'effets indirects. Elle appelle une réponse politique concertée au niveau gouvernemental et le courage pour en affirmer la nécessité impérieuse. Cette réponse doit porter :

- d'une part, sur la remise en cause en tant que telle de la politique de promotion du recours aux agrocarburants;
- d'autre part, sur un ensemble de thèmes étroitement liés et urgents face aux développements alarmants observables au niveau mondial, encore amplifiés par la promotion des agrocarburants.

2) MESURES EN RAPPORT AVEC LA PROMOTION/IMPOSITION DES BIO- ET AGROCARBURANTS AU NIVEAU EUROPEEN

L'option de l'importation massive et obligatoire de bio- et agrocarburants en provenance de pays tiers ne constitue pas une réponse rationnelle ni acceptable au problème énergétique. Il faut chercher d'autres solutions au déficit énergétique qui s'annonce à l'échelle mondiale et à l'effet destructeur des énergies d'origine fossile (voir infra, point C.).

Compte tenu des analyses qui précèdent, il est recommandé de mettre en chantier au niveau approprié les travaux, initiatives et mesures visant les objectifs finaux et intermédiaires suivants :

1. Révision de la directive 2009/28/CE en ce qui concerne les objectifs quantitatifs : abandon des objectifs quantitatifs conduisant de facto à imposer le recours à l'importation d'agrocarburant de pays tiers. Des rapports rédigés à la demande d'autres gouvernements de l'UE ont, bien avant le présent rapport, préconisé une réduction substantielle des objectifs quantitatifs.²⁸ Le bilan s'étant considérablement alourdi depuis lors, il faut en tirer des conclusions plus drastiques.

2. Révision de la Directive en ce qui concerne la certification de produits en provenance de pays tiers : renforcement des critères de durabilité, certification indépendante et conforme à sa fonction : il s'agit de restituer à la certification sa véritable fonction, qui n'est pas d'arrêter des développements indésirables massifs de niveau planétaire dans des pays tiers, mais bien d'identifier les importations qui méritent un label

²⁴ *Etat de l'insécurité alimentaire dans le monde*, FAO, Rapport annuel, 2009

²⁵ *Progress on sanitation and drinking-water 2010 update* - UNICEF/OMS - 2010 et *Water Facts & Trends* - WBCSD - 2005

²⁶ *The energy access situation in developing countries* - UNDP/WHO - novembre 2009

²⁷ Producteurs de semences y compris OGM, herbicides, pesticides et engrais chimiques et *traders* en produits agricoles, soit un petit nombre de multinationales au pouvoir oligopolistique (cfr. § 3.3.1) dont les profits ont explosé parallèlement à la crise alimentaire.

²⁸ La Commission Gallagher nommée par le gouvernement britannique a recommandé en 2008 de ramener les objectifs quantitatifs à entre 3% et 7% maximum, au lieu des 10% prévus dans la Directive.

de qualité, en étant conscient qu'il s'agira d'une quantité négligeable, sans rapport avec les besoins quantitatifs dérivés de la directive.

Les critères de certification doivent *a minima* inclure des dispositions contraignantes sur les aspects suivants:

- émissions de gaz à effet de serre : calcul des émissions prenant en compte l'ensemble du cycle productif (LCA, *Life Cycle Assessment*) en ce compris les effets indirects (impacts de l'ILUC, *Indirect Land Use Change*);
- conditions sociales et droit humains : respect *par les sociétés* des droits des travailleurs/euses des plantations *et* des populations riveraines : droits humains fondamentaux, droits du travail, droits fonciers et accès aux ressources naturelles, droits des peuples indigènes; conditions équitables *pour les producteurs contractuels*;
- environnement : respect de la biodiversité (pas de certification "durable" pour les monocultures), limitations concernant l'utilisation de l'eau, les intrants chimiques et les OGM (tenant compte du lien étroit OGM-agrocarburants-intrants chimiques, cfr § 2.2.2, 5.1.1 et 6.2.3), définition des forêts excluant les monocultures, date de référence égale ou antérieure à 2005 pour les changements d'utilisation des sols;
- production alimentaire : obligations en matière de couverture des besoins alimentaires locaux, avec des dispositions spécifiques s'appliquant aux pays LIFDC (pays à faible revenu et déficit vivrier).

Pour des raisons évidentes, la certification ne peut pas être confiée à des instances contrôlées par les principaux contrevenants (comme les "Roundtables" ou "Sustainable Palm Oil" ou "Responsible Soy").

3. Réexamen des aides publiques à une production dommageable sur le plan environnemental et humain, pour des raisons éthiques, économiques et environnementales. Il y a deux ans et demi déjà, l'économiste en chef de la Banque Mondiale estimait que "*Biofuels policies which subsidize production need to be reconsidered in light of their impact on food prices*"²⁹. Deux ans et demi plus tard, et la population mondiale souffrant de la faim dépassant désormais 1 milliard de personnes, cette recommandation revêt une actualité aigüe.
4. Révision de la terminologie en fonction des règlements CE relatifs à l'agriculture biologique : Conformément au Règlement 967/2008 du Conseil relatif au mode de production biologique et à l'étiquetage des produits d'origine agricole et étant entendu que, comme le précise la première directive en la matière, "*le mode de production biologique constitue un mode particulier de production au niveau de l'exploitation agricole*", le terme de "biocarburant" doit être prohibé dans les textes officiels en langue française.
5. Interpellation de la Commission Européenne concernant la rétention d'information stratégique pour la prise de décision³⁰ et sur les conflits d'intérêts lors du recours à l'expertise externe³¹.
6. Médiatisation concernant les impacts des agrocarburants et les conditions dans lesquelles ils se développent.³²
7. Interdiction dans l'état actuel des publicités associant les agrocarburants au respect de l'environnement, dans l'esprit de la position adoptée par la *Advertisement Standard Authority* au Royaume-Uni (§ 2.2.2).

3) MESURES PORTANT SUR DES THEMES PRIORITAIRES EN LIEN ETROIT AVEC LA PROMOTION DES BIO- ET AGROCARBURANTS

La promotion des agrocarburants a contribué à amplifier des problèmes préexistants tout en permettant d'éviter les vraies réponses au problème énergétique. Les recommandations qui suivent concernent des questions prioritaires mises en lumière par cette étude et qui appellent des réponses urgentes, à savoir :

1. Protection des droits fonciers des secteurs vulnérables : ce thème revêt une urgence particulière au vu de l'intense spéculation foncière actuellement à l'œuvre au niveau mondial. Il s'agit d'un thème politique central, tant en regard des droits des populations expulsées de leurs terres, qu'en raison des implications des développements fonciers en cours en termes d'urbanisation sauvage et de mouvements migratoires.
2. Soutien massif à l'agriculture paysanne et biologique, capable d'alimenter la population de la planète³³ tout en économisant d'énormes quantités de GES, soit une réelle stratégie de lutte contre le réchauffement

²⁹ *A note on rising food prices* - Don Mitchell, Banque Mondiale - 2008

³⁰ Une telle interpellation relève de la responsabilité des Etats membres et ne devrait pas être laissée aux seules ONG. Cfr l'assignation en justice de la Commission par des ONG britanniques, en vertu de l'Article 44(3) des Règles et Procédures des Communautés Européennes et l'Article 263 du Traité relatif au fonctionnement de l'Union Européenne (§ 2.2.6).

³¹ Voir § 1.2.4 et la composition du groupe de travail BIOFRAC.

³² Monsieur Van Rompuy, qui a visité le 15 juillet 2010 une usine d'éthanol de Cosan, premier producteur d'éthanol du Brésil, savait-il qu'en 2007 Cosan a été repris dans la "*liste sale du travail esclave*" après que le Ministère du Travail ait libéré 44 travailleurs esclaves dans une de ses usines de l'Etat de Sao Paulo?

³³ *Rapport de la conférence internationale sur l'agriculture biologique et la sécurité alimentaire* - FAO - mai 2007

climatique ("*Small farming cools the planet*", comme le revendiquent les organisations paysannes), dans la ligne du "*Cadre stratégique pour le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire*" adopté par la Direction Générale Coopération au développement du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement.

3. Réglementation de l'activité des entreprises actives dans l'agro-industrie, non limitée à leur activité dans le secteur des agrocarburants, avec l'imposition de critères contraignants (et non facultatifs et volontaires) en matière de respect de l'environnement et des droits humains.

4. Pression sur l'OMC pour faire admettre ces principes et la prééminence du droit à l'alimentation sur la libéralisation des échanges, tout au plus un moyen ne pouvant se substituer à des fins prioritaires.

5. Appui au pays en développement dans le domaine des politiques et programmes en matière d'agrocarburants, avec pour objectif la promotion de politiques réellement durables de développement des agrocarburants (appui institutionnel, développement des capacités...) ainsi que le développement au niveau local (appui technique et financier) de technologies appropriées de production durable d'agrocarburant afin de donner l'accès à l'énergie aux plus pauvres, en substitution d'usages destructeurs de la biomasse et en tant que catalyseur du développement.³⁴

6. Investissements massifs dans la recherche scientifique portant sur des énergies vraiment renouvelables (énergie solaire...) et non destructrices des ressources naturelles, comme risquent de l'être, produits en grande quantité, une majorité des biocarburants de 2^{ème} et de 3^{ème} génération.³⁵

Enfin, une dernière recommandation revêt une priorité toute particulière et appelle des politiques, programmes et mesures urgentes à mettre en œuvre au niveau de la Belgique :

7. Réduction drastique de la consommation d'énergie, notamment - mais pas seulement - dans le transport. De réels programmes et politiques visant à transformer le secteur du transport dans une optique d'économie d'énergie doivent être mis en place.³⁶ Ceci a des implications qui dépassent la question des modes de déplacement et de transport proprement dits, et concernent plus largement les modes de vie : organisation du travail, organisation de la production et modes de consommation.

³⁴ Un travail qui devra se faire avec une perspective de genre. La faible diffusion des fours améliorés économisant pourtant de grandes quantités de bois de feu est due pour une bonne part aux contextes de genre.

³⁵ Voir chapitre 7, note 122, p.76.

³⁶ Ceci implique au minimum le bannissement des politiques de nature à encourager une augmentation de la consommation d'énergie, comme les investissements publics au bénéfice des vols "*low cost*" et les conditions fiscales préférentielles s'appliquant au carburant utilisé dans le transport aérien.