

Avis du Comité économique et social européen sur les «Rapports entre changement climatique et agriculture à l'échelon européen»

(2009/C 27/14)

Par courrier en date du 25 octobre 2007, la présidence française du Conseil a invité le Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, à élaborer un avis exploratoire sur le thème:

«Rapports entre changement climatique et agriculture en Europe».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 juin 2008 (rapporteur: M. RIBBE; corapporteur: M. WILMS).

Lors de sa 446^e session plénière des 9 et 10 juillet 2008 (séance du 9 juillet 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 94 voix pour, 30 voix contre et 13 abstentions.

1. Synthèse des conclusions et recommandations du Comité

1.1 Par courrier en date du 25 octobre 2007, la présidence française a invité le CESE à élaborer un avis exploratoire sur le thème des «Rapports entre changement climatique et agriculture à l'échelon européen». À cette occasion, elle lui a explicitement demandé d'aborder également la problématique des biocarburants.

1.2 Le Comité manifeste la plus haute inquiétude face aux effets négatifs que le changement climatique produira sur l'agriculture européenne et, partant, sur la vigueur de l'économie de bon nombre de zones rurales. Les répercussions les plus graves en la matière devraient affecter le Sud de l'Europe, en particulier du fait de l'allongement des périodes de sécheresse auquel il faut s'attendre et qui pourra mener jusqu'à la pénurie d'eau. On pourrait même assister à un effondrement total des activités agricoles dans cette zone. Les agriculteurs des autres régions d'Europe auront toutefois à faire face eux aussi à des gros problèmes à la suite de la modification du climat; ils se manifesteront par de forts décalages dans le calendrier pluviométrique, par exemple. À cela pourraient encore s'ajouter des problèmes liés à l'apparition ou à la recrudescence de maladies végétales ou d'infestations parasitaires.

1.3 Le Comité exhorte dès lors les autorités politiques à agir rapidement et à introduire dans l'ensemble des domaines d'intervention un volet de politique de préservation du climat.

1.4 L'agriculture n'est pas qu'une victime du changement climatique mais contribue également à l'émission de gaz à effet de serre. Dans son cas, le gros de ces rejets ne concerne pas le dioxyde de carbone (CO₂) mais le méthane et le protoxyde d'azote dégagés par les modifications dans l'affectation des sols et la production agricole elle-même. Le Comité invite la Commission à analyser plus précisément les spécificités des différentes formes de pratique de l'agriculture, afin d'en dégager des pistes d'action politique, par exemple dans le domaine de la politique d'aides. À cet égard, il se félicite que la Commission ait annoncé que la problématique de la préservation du climat serait désormais plus largement intégrée dans la politique agricole commune.

1.5 L'agriculture peut contribuer dans une mesure appréciable à préserver le climat, notamment en veillant non seulement à conserver les stocks de carbone encore présents dans les

sols mais aussi à les accroître, par une action ciblée pour favoriser la constitution d'humus, ainsi qu'en réduisant les apports d'énergie qu'elle exige et en fournissant à des fins énergétiques de la biomasse produite selon des méthodes compatibles avec la nature et l'environnement.

1.6 Telle qu'elle se dessine actuellement, la future politique de l'UE en matière de biocarburants, qui selon les indications de la Commission fera appel à des importations massives de matières premières agricoles, constitue aux yeux du CESE un outil inapproprié pour réussir, d'une manière qui soit économiquement efficace, à concrétiser les buts fixés en matière de protection du climat tout en créant de nouveaux emplois dans l'agriculture et en y générant des revenus supplémentaires. En lieu et place de cette stratégie axée sur les biocarburants, il conviendrait plutôt d'élaborer une nouvelle stratégie fondée sur la biomasse et soigneusement pensée, qui ne dépendrait pas d'importations mais s'efforceraient de transformer les sous-produits ou les déchets de l'agriculture en énergie utilisable, de manière nettement plus intense qu'aujourd'hui, et octroierait aux agriculteurs un rôle actif dans des circuits énergétiques à organiser à nouveaux frais, sur un mode décentralisé.

2. Éléments essentiels et contexte de l'avis

2.1 De tous les secteurs de l'économie, c'est l'agriculture qui est le plus intensément tributaire des paramètres naturels — et donc aussi des conditions climatiques —, dont elle tire parti tout en les modifiant ou en les modelant.

2.2 Le principe sur lequel repose l'agriculture consiste, via la photosynthèse végétale, à exploiter le potentiel énergétique solaire afin de produire ainsi de l'énergie utilisable par l'homme sous la forme de denrées destinées à sa consommation ou d'aliments pour bétail. L'énergie liée à la photosynthèse est également utilisée de longue date comme source de chaleur (biomasse sous forme de bois).

2.3 Pour l'agriculture, qui se caractérise par des structures très variées et une grande diversité, les données climatologiques spécifiques constituent un facteur décisif — dans le cas de l'Europe, elles ont été jusqu'à présent largement propices à sa pratique. Il en résulte aussi que la modification de ces conditions aura nécessairement des répercussions sur cette activité et sur les structures régionales qui lui sont inhérentes du point de vue écologique, économique et social.

3. Observations générales

L'agriculture, victime du changement climatique

3.1 Les modifications du climat et notamment l'augmentation des températures à laquelle nous devons nous attendre, ainsi que, plus encore, les variations dans le volume des précipitations induiront des effets négatifs d'une ampleur dévastatrice sur l'agriculture de certaines régions européennes. Dans le sud de l'Europe tout particulièrement, il se pourrait que les sécheresses persistantes, qui pourront aller jusqu'à l'aridité complète, et les éventuelles désertifications qui s'ensuivront, empêchent la production agricole. En outre, les incendies de grande ampleur peuvent affecter massivement les surfaces cultivées ⁽¹⁾. L'économie de ces régions risque de subir des désastres de grande ampleur. Selon toutes les études scientifiques, le changement climatique aura une incidence sur les organismes nuisibles et les maladies, ce qui aura pour effet de réduire sensiblement les rendements des cultures les plus importantes pour l'alimentation. La modification du cycle de vie des agents pathogènes donnera lieu à:

- des changements dans la répartition géographique de ces agents;
- des changements en ce qui concerne l'incidence et la gravité des maladies; et
- des modifications dans la stratégie employée pour contrôler les maladies.

3.2 Sur ce point, le Comité attire l'attention sur les diverses publications et initiatives de la Commission en la matière, comme la communication «*Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne*» ⁽²⁾ et les concepts et plans qui y sont développés, ou encore le livre vert «*Adaptation au changement climatique*», et il tient cependant aussi à signaler qu'elle a insisté sur la nécessité de développer des stratégies raisonnées d'aménagement du territoire. De plus, des activités se poursuivent dans plusieurs pays en ce domaine.

3.3 La plupart de nos concitoyens mais aussi les décideurs politiques ne sont probablement pas à même de pouvoir se représenter, par exemple, les implications qu'aurait une conjoncture où, faute de disposer encore des volumes d'eau nécessaires et face aux épisodes de températures extrêmes, le sud de l'Europe devrait renoncer à l'exploitation agricole de vastes étendues de son territoire. L'emploi dans les régions concernées en sera lui aussi négativement affecté, du fait de modifications dans l'utilisation des sols.

3.4 Sur ce point, le Comité engage toutes les instances décisionnelles à tout entreprendre pour maintenir au niveau le plus bas possible les répercussions du changement climatique sur l'agriculture, grâce à un programme vaste et approfondi de protection du climat. De plus, il est indispensable d'entreprendre des actions destinées à l'adaptation de l'activité agricole au changement climatique. Le secteur agricole devra s'adapter efficacement et rapidement aux transformations et changements climatiques, la poursuite de l'activité agricole dépendant de la réussite de ces actions.

⁽¹⁾ On peut évoquer ici les incendies de 2007 en Grèce, qui ont détruit, par exemple, des oliveraies.

⁽²⁾ COM(2007) 414, du 18 juillet 2007; avis JO C 224 du 30.8.2008, p. 67, adopté le 29 mai 2008.

3.4.1 Selon les derniers rapports de l'OCDE et de la FAO, la recherche et l'innovation doivent être des facteurs clés dans la lutte contre le changement climatique. Parmi les actions d'adaptation, il convient d'envisager le développement de nouvelles espèces et variétés végétales mieux adaptées au changement climatique. Dans cette optique, les progrès de l'amélioration du matériel végétal et animal revêtent une pertinence particulière.

La contribution de l'agriculture au changement climatique

3.5 Le Comité estime qu'il s'impose de ne pas se borner à débattre des effets négatifs du changement climatique sur l'agriculture mais d'examiner aussi la part de responsabilité que cette activité peut avoir dans cette modification du climat et d'engager des actions pour réduire cette incidence dommageable. De même il importe de prendre en compte les différentes formes de contribution que l'agriculture peut apporter à la lutte contre le changement climatique.

3.6 Le Comité se félicite dès lors que dans sa communication sur le «*Bilan de santé de la politique agricole commune*» ⁽³⁾, la Commission ait mentionné le changement climatique parmi les quatre nouveaux «*défis*» que devra relever ladite politique agricole commune.

3.7 D'après la définition du GIEC, les émissions provenant directement de l'agriculture représentent 10 à 12 % des émissions totales. On estime que la part totale de l'agriculture dans les émissions mondiales de gaz à effet de serre se situe dans une fourchette de 8,5 à 16,5 milliards de tonnes de CO₂e ⁽⁴⁾, soit de 17 à 32 % du total de ces rejets ⁽⁵⁾.

3.8 Dans le cas de l'Europe, les émissions estimées de gaz à effet de serre qui sont imputables à l'agriculture se situent à un pourcentage nettement moindre qu'à l'échelon mondial. La Commission, en s'appuyant sur la méthode de calcul utilisée par le GIEC, mentionne le chiffre de 9 %. Depuis 1990, l'agriculture communautaire a réussi à diminuer ces rejets de 20 % pour l'Union à 27 États membres et de 11 % dans le cas de l'Union des Quinze ⁽⁶⁾. Cela étant, la méthode de calcul du GIEC ne mesure pas les émissions résultant des modifications de l'affectation des sols, pas plus que l'énergie consommée pour fabriquer des engrais ou des produits phytosanitaires, ou encore le carburant nécessaire au fonctionnement des tracteurs. On en arrive ainsi à ce que la Commission estime à 6 % la part de l'agriculture dans les émissions en Allemagne, alors que le gouvernement fédéral avance une fourchette de 11 à 15 %, parce qu'il inclut dans son calcul la totalité des rejets provoqués par l'agriculture.

L'incidence variable des gaz à effet de serre d'origine agricole

3.9 L'agriculture ne joue qu'un rôle ténu comme émettrice nette de CO₂, la principale raison en étant que les plantes commencent par absorber ce gaz et le convertir en une masse organique. Une fois la biomasse utilisée, le carbone qui y avait été séquestré sera à nouveau libéré sous forme de dioxyde. Il circule donc dans un cycle qui est, dans une large mesure, fermé.

⁽³⁾ COM(2007) 722 final.

⁽⁴⁾ CO₂e ou «équivalent dioxyde de carbone».

⁽⁵⁾ Cool farming: Climate impacts of agriculture and mitigation potential («Une agriculture rafraîchissante: les retombées de l'agriculture pour le climat et son potentiel d'atténuation du changement climatique»), étude de Greenpeace, décembre 2007.

⁽⁶⁾ Source: Agence européenne pour l'environnement, rapport 5/2007.

3.10 Selon le quatrième rapport d'évaluation du GIEC ⁽⁷⁾, les efforts de la politique climatique à mener dans le domaine agricole doivent porter principalement sur les émissions de méthane et de protoxyde d'azote. En Europe, l'activité agricole est responsable de quelque 40 % des émissions totales de ces gaz, qui ont une incidence particulièrement forte sur le climat, puisque leur potentiel d'effet de serre est respectivement 296 fois et 23 fois environ plus élevé que le sien.

3.11 En substance, on peut distinguer dans l'agriculture quatre aspects particulièrement marquants du point de vue climatique:

- a) la conversion des forêts, tourbières, milieux humides et pâturages en labours,
- b) les gaz à effet de serre émis par les terrains cultivés et les animaux d'élevage,
- c) l'énergie consommée pour l'exercice de l'agriculture et dans les exploitations agricoles, ainsi que dans les secteurs situés en amont et en aval, par exemple sous la forme de carburants et de combustibles, d'engrais minéraux, de pesticides ou d'autres consommations énergétiques requises par des processus ⁽⁸⁾, et
- d) la production de biomasse à des fins énergétiques.

3.12 Si l'on se place d'un point de vue mondial, la transformation en terres agricoles de terrains qui avaient jusque alors échappé à pareil usage revêt une importance considérable. Les émissions qu'elle provoque devancent largement celles qui sont dues à la production agricole et à l'énergie qu'elle consomme. Toute conversion d'un terrain en surface arable a pour effet de dégager des gaz à effet de serre, car exception faite des déserts et milieux semi-désertiques, ainsi que des surfaces bâties, c'est ce type de sol qui, en moyenne, retient le moins de carbone ⁽⁹⁾.

3.13 Les débats sur le défrichage de la forêt amazonienne ou indonésienne présentent dès lors une importance capitale. Le Comité fait observer que les déboisements massifs qui s'y déroulent sont quelque peu liés à l'Europe et à son économie ⁽¹⁰⁾.

Modification de l'utilisation des sols et réservoirs de carbone

3.14 Un des principaux problèmes réside dans l'imperméabilisation de surfaces importantes qui se poursuit au quotidien dans l'Europe d'aujourd'hui comme dans celle d'hier et détruit ainsi autant de surfaces pouvant être utilisées pour la production agricole ou comme réservoirs de carbone. Le Comité déplore que la directive sur la protection des sols, qui pourrait apporter une contribution appréciable sur ce point, n'ait pas encore été adoptée.

⁽⁷⁾ GIEC, groupe de travail III, chapitre 8 (2007), agriculture.

⁽⁸⁾ Jusques et y compris la problématique des aliments pour bétail.

⁽⁹⁾ Les sols constituent, après les océans, le deuxième puits de carbone en importance. Sur ce point, on peut citer quelques chiffres, tout en sachant qu'ils peuvent parfois présenter d'assez grandes divergences: les terres arables contiennent environ 60 tonnes de carbone à l'hectare, les pâtures et les sols forestiers en stockent à peu près le double et il faut y ajouter, dans le cas de la forêt, les volumes qui en sont emmagasinés dans les arbres, tandis qu'un hectare de tourbières peut en accumuler jusqu'à 1 600 tonnes.

⁽¹⁰⁾ Pour l'essentiel, ce lien se présente sous la forme de la culture de soja destiné à nourrir le cheptel des éleveurs européens et de la production d'huile de palme ou de jatropha à des fins énergétiques (carburants dits «biocarburants»).

3.15 La politique climatique doit prendre en compte six grands réservoirs de carbone ⁽¹¹⁾. Ceux qui concernent l'agriculture au premier chef sont la biomasse de surface et les sols. Étant fondée sur le principe de la récolte annuelle de la biomasse produite, l'activité agricole ne crée pas en tant que telle de nouveaux réservoirs superficiels de stockage du carbone.

3.16 La transformation de forêts, tourbières et pâtures en labours a pour effet de libérer du carbone qui y était retenu. L'agriculture européenne se doit dès lors de veiller à conserver tous les terrains qui recèlent encore un stock élevé de carbone. En outre, il convient d'établir, grâce à des instruments de soutien adéquats, des incitants pour une utilisation de méthodes culturelles appropriées à cette situation.

3.17 En l'état actuel des connaissances, l'impératif de protection du climat constituerait déjà à lui seul un argument suffisant pour placer les tourbières et les forêts sous un régime interdisant leur conversion.

3.18 Durant ces dernières décennies, l'Europe a massivement labouré ses prairies pour les transformer en champs, dans un mouvement qui, en dépit de diverses prescriptions ⁽¹²⁾, n'a pas encore pris fin mais, bien au contraire, connaît dans certaines régions un regain d'intensité sur fond de recours accru à l'énergie d'origine agricole.

3.19 La raison pour laquelle les pâturages sont de plus en plus transformés en terres arables est tout simplement que ces dernières procurent aux agriculteurs une marge sur coût variable qui est nettement plus élevée. L'exploitation de terres sous forme de pâtures requiert plus de travail et les bovins poussés aux hauts rendements ne peuvent plus se satisfaire d'une herbe banale pour fournir les performances «voulues» mais sont tributaires de «fourrages de haute valeur», dont la production n'est possible qu'au prix d'un apport d'énergie plus élevé.

3.20 Le Comité examinera attentivement le traitement qui sera réservé à cette problématique dans la politique environnementale et agricole, par exemple dans le cadre des propositions législatives liées au bilan de santé de la politique agricole commune. Il demande par ailleurs qu'un intense débat soit mené quant aux approches envisageables afin de rendre attrayants pour les agriculteurs aussi les modes d'exploitation qui sont compatibles avec la protection de la nature et la préservation du climat.

Gaz à effet de serre issus de la production agricole

3.20.1 Le recours aux engrais azotés, tant artificiels qu'organiques, constitue la source essentielle des émissions de protoxyde d'azote. Lorsqu'il est épandu à fortes doses, l'azote risque toujours de ne pas pouvoir être absorbé totalement par les plantes et de s'échapper ainsi dans l'environnement sous forme de protoxyde d'azote. Si la politique environnementale afférente avait jusqu'à présent porté l'essentiel de son attention sur la pollution des eaux superficielles et souterraines, c'est la problématique climatique qui apporte aujourd'hui un argument supplémentaire au débat pour une approche plus critique du cycle des engrais.

⁽¹¹⁾ À savoir les gisements de pétrole, de charbon et de gaz, la biomasse de surface, le carbone stocké dans les sols et, enfin, les océans.

⁽¹²⁾ Les critères de conditionnalité fournissent un exemple de telles prescriptions.

3.20.2 Dans une étude ⁽¹³⁾ sur les émissions de protoxyde d'azote dans la chaîne de production qui mène du colza au biodiesel, le climatologue Paul CRUTZEN en arrive à la conclusion que du seul fait des fortes émissions de ce gaz qui résultent de la fumure minérale, le méthylester de colza peut avoir dans certaines conditions des effets climatiques encore plus délétères que le diesel extrait du pétrole fossile.

3.20.3 Une autre source d'émission de protoxyde d'azote, encore que les quantités soient ici moins significatives, réside dans la décomposition de la matière organique dans le sol, en particulier les champs.

3.20.4 En Europe, les ruminants, les bovins tout spécialement, sont la principale source des rejets de méthane imputables à l'agriculture. Le Comité a conscience que la pollution au méthane qui leur est attribuable prend une ampleur croissante à l'échelle planétaire ⁽¹⁴⁾ et que le problème ne fera que s'aggraver avec l'extension des cheptels dans le monde entier. On notera que si ces dernières années le nombre de bovins a diminué en Europe ⁽¹⁵⁾, celle-ci est néanmoins importateur net dans ce secteur.

3.21 La consommation de viande, en tant que telle, a une incidence climatique. La production d'une calorie d'origine animale en nécessite une dizaine d'origine végétale. Si l'on consomme davantage de viande, il faudra étendre les cultures d'aliments pour bétail, avec l'apport d'énergie qu'elles nécessitent et la pression au rendement qui s'accroîtra sur les surfaces exploitées. L'Europe, qui a une consommation de viande relativement élevée, importe une bonne partie de l'alimentation destinée à son bétail. Or, sa culture, s'agissant par exemple du soja dans le bassin amazonien, pose souvent des problèmes aigus. Le Comité préconise dès lors l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie européenne en matière de protéines.

3.22 Le volume total de la production de viande ne constitue pas le seul facteur qui entre en ligne de compte: le mode d'élevage a aussi son importance. Ainsi, la viande et le lait peuvent être produits dans un système de pâturage extensif, à faible intensité énergétique, où les vaches, pendant la période végétative, broutent les prairies, dont le rôle dans la protection du climat a été sous-estimé jusqu'à présent. Ces produits peuvent cependant tout aussi bien provenir d'exploitations dont le fonctionnement nécessite un fort apport d'énergie, qui ont renoncé aux pâtures et dans lesquelles l'alimentation du bétail repose essentiellement sur du maïs ensilé ou d'autres fourrages cultivés à haute teneur énergétique.

Consommation énergétique de l'agriculture

3.23 L'avantage de l'agriculture, qui est de transformer directement l'énergie solaire en énergie végétale utilisable, s'amenuise à proportion de l'énergie d'origine fossile que l'on injecte dans son circuit de production et du renoncement à l'utilisation

⁽¹³⁾ N₂O release from agro-biofuel production negates global warming reduction by replacing fossil fuels («Les émissions de N₂O issues de la production de biodiesel annulent les effets climatiques positifs du remplacement des combustibles fossiles»), in: Atmospheric Chemistry and Physics Discussion, 7, 11191-11205, 2007.

⁽¹⁴⁾ Ces émissions se montent annuellement à quelque 3,3 milliards de tonnes d'équivalent CO₂.

⁽¹⁵⁾ Le cheptel bovin à l'échelle mondiale est passé de 1 297 millions de têtes en 1990 à 1 339 millions en 2004; entre ces mêmes dates, l'évolution a été de 111,2 millions à 86,4 millions dans l'Union européenne (à 25 États membres) et de 79,5 millions à 106,5 millions en Chine.

humaine directe des productions végétales au profit de leur «anoblissement» en produits animaux.

3.24 Pour ne citer que cet exemple, les fermes exploitées selon les principes biologiques s'abstiennent de recourir à des engrais minéraux et produits phytosanitaires de fabrication industrielle qui sont solubles dans l'eau, alors que leur emploi détériore le bilan énergétique et climatique de l'agriculture conventionnelle.

3.24.1 Certaines études comparatives sur le bilan de l'agriculture au regard de la consommation de matières premières et d'énergie mais aussi du stockage du carbone démontrent que celle de type biologique est en moyenne moins gourmande en apports énergétiques et azotés que celle de type conventionnel ⁽¹⁶⁾. Même si l'on tient compte des rendements plus élevés atteints par cette dernière, la première se distingue par un potentiel plus réduit d'émissions de gaz à effet de serre. C'est pour cette raison que le gouvernement fédéral allemand, par exemple, considère que sa promotion apporte un renfort à la lutte contre le changement climatique ⁽¹⁷⁾.

3.24.2 D'autres études ont abouti, en partie, à des conclusions différentes.

3.25 Le Comité invite la Commission à analyser précisément, même si les données disponibles sont donc encore parfois insuffisantes et contradictoires, les spécificités des différentes formes de pratiques agricoles et non agricoles quant à leurs incidences climatiques, afin d'en dégager ensuite des pistes d'action politique, par exemple dans le domaine de la politique d'aides.

La contribution de l'agriculture à la résolution des problèmes du changement climatique

3.26 Dès lors, l'agriculture est en mesure de contribuer de multiples manières à émettre moins de gaz à effet de serre qu'actuellement. Pour ce faire, elle peut notamment renoncer à transformer les espaces boisés, tourbières, zones humides et autres pâtures en labours et réduire ses émissions de protoxyde d'azote et de méthane en recourant à des méthodes culturales qui préservent les sols, en assurant autant que possible leur couverture permanente, par des cultures intercalaires, en y effectuant des assolements à plusieurs composantes, par exemple pour limiter les problèmes de parasites, en leur appliquant une fumure appropriée, etc.

3.27 On a longtemps considéré que l'apport d'énergie ne posait guère problème, d'autant qu'il était disponible à un coût fort modique. Pour le Comité, il sera des plus nécessaires que nous nous montrions plus attentifs à une pratique agricole d'une plus grande efficacité énergétique et que nous l'encourageons davantage. L'agriculture biologique et les productions «à faibles intrants», comme le pâturage extensif, peuvent apporter une contribution à cet égard.

⁽¹⁶⁾ Voir notamment le dossier thématique «Klimaschutz und Öko-Landbau» («Protection du climat et agriculture biologique»), in: Ökologie und Landbau, n° 1/2008.

⁽¹⁷⁾ Voir la réponse du gouvernement fédéral à l'interpellation orale du groupe Alliance 90/Les Verts sur le thème «Agriculture et protection du climat», document 16/5346, point 13.

3.28 Des résultats très prometteurs ont été obtenus lors d'essais de «cultures mixtes», consistant, par exemple, à semer sur une seule et même parcelle des légumineuses et des oléagineux en même temps que des variétés de céréales: le procédé permet de diminuer fortement les apports d'engrais et les épandages de pesticides, tout en accroissant aussi la biodiversité et en favorisant la formation d'humus.

3.29 La gestion de l'humus revêt une importance décisive pour la préservation du climat. À l'avenir, il conviendra de veiller davantage à le maintenir à un niveau aussi stable et élevé que faire se peut, tout particulièrement dans le cas des terres arables, où cet impératif nécessite souvent de modifier la rotation des cultures. Le Comité demande dès lors à la Commission de collaborer avec les institutions de recherche des États membres pour évaluer les investigations disponibles et, le cas échéant, en lancer d'autres afin de déterminer les meilleurs procédés possibles et de les encourager.

3.30 Dans ce contexte, il conviendra également d'examiner la question de la place à accorder à la gestion traditionnelle du fumier. En outre, il y a lieu de déterminer si l'utilisation intégrale des plantes, telle qu'elle est prévue dans le cadre des biocarburants de la deuxième génération, ne risque pas de porter atteinte aux objectifs fixés en matière de développement de la couche d'humus.

4. Bioénergie et biocarburants d'origine agricole

4.1 La présidence française a demandé au Comité de se pencher également, dans le cadre du présent avis, sur la problématique des «biocarburants». Tout en accédant naturellement bien volontiers à cette requête, il renvoie cependant aussi à ses avis ⁽¹⁸⁾ sur la question, dans lesquels il argumente de manière exhaustive sa position critique à l'égard de la stratégie en matière de biocarburants, telle qu'on peut la cerner actuellement.

4.2 Compte tenu des fortes émissions de CO₂ générées par le charbon, le pétrole et le gaz naturel, une réflexion s'engage fort opportunément aujourd'hui sur la manière de stimuler l'utilisation directe des énergies végétales. Bien qu'à plusieurs reprises, il ait posé un jugement essentiellement positif sur le recours aux bioénergies, le Comité tient à revenir encore sur certains principes fondamentaux qu'il tient pour essentiels.

4.2.1 Le Comité souligne que le droit à une alimentation appropriée est reconnu explicitement comme un élément important des droits de l'homme au sens plus large. La production d'aliments de base doit avoir priorité sur celle d'énergie.

4.2.2 Il importe également de ne pas envisager d'entreprendre des cultures énergétiques sur des terrains qui, à l'heure actuelle, constituent de gros réservoirs de carbone ou jouent un rôle crucial du point de vue de la biodiversité. Le Comité se félicite que la Commission ait reconnu que les cultures énergétiques doivent respecter les impératifs de la durabilité. Quant à la question de savoir si les conditions prévues à ce propos dans le projet de directive sur les énergies renouvelables sont suffisantes ou s'il y a lieu de les tenir pour insatisfaisantes, le Comité examinera ce point de manière fouillée dans l'avis qu'il consacrera à ce texte. Il estime qu'en la matière, les critères de développement durable doivent s'appliquer d'une manière globale à l'ensemble

des carburants, quelle qu'en soit l'origine, mais aussi aux aliments pour bétail.

4.2.3 À elle seule, la valorisation des sous-produits de l'agriculture, dont la biomasse résultant des opérations d'entretien des paysages pour ne prendre que cet exemple, recèle un fort potentiel énergétique en Europe, qui n'est que peu exploité pour l'instant, parce qu'économiquement parlant, on spéculait plutôt aujourd'hui sur des cultures énergétiques spécifiques — qui sont gourmandes en énergie. Sur ce point, la politique d'aide a envoyé jusqu'ici des signaux fallacieux.

4.2.4 Dans le recours à la bioénergie, il y a lieu de veiller à une efficacité maximale. Il est absurde, par exemple, de produire du biogaz à partir de maïs cultivé à grand renfort d'énergie, si la chaleur dégagée lors de la production de courant n'est pas récupérée, car le gain énergétique net sera alors annihilé aux deux tiers environ.

4.2.5 À l'heure actuelle, les cultures énergétiques sont souvent produites, dans une première phase, moyennant un apport massif d'énergie, puis que les végétaux ou huiles ainsi obtenus sont soumis à un processus de traitement industriel énergétiquement dispendieux. Il en résulte que sur le plan énergétique et climatique, beaucoup de biocarburants présentent des bilans nets médiocres voire négatifs qui sont en partie catastrophiques.

4.2.6 Dans son étude sur «*Les biocarburants dans le contexte européen*», le Centre commun de recherche de la Commission doute que celle-ci puisse même atteindre ses objectifs de réduction des gaz à effet de serre par l'adjonction de 10 % de biocarburant aux carburants vendus en Europe. D'autres études ⁽¹⁹⁾ ont abouti à des conclusions similaires.

4.2.7 L'étude du Centre commun de recherche introduit une réflexion fondamentale à laquelle il convient, selon le Comité, de donner valeur de principe politique: l'utilisation de la biomasse produite doit s'effectuer là où elle sera le plus bénéfique. L'efficacité doit être, dans ce domaine, le maître-mot ⁽²⁰⁾. Lorsque des structures moléculaires végétales se prêtent déjà à un usage énergétique direct, comment justifier que l'on entreprenne de leur faire subir une transformation plus poussée, par un traitement industriel qui requiert un fort apport énergétique? Le document du Centre commun de recherche fait observer que dans l'UE, les centrales thermiques ou électriques consomment autant de pétrole que les véhicules diesel. Si l'on y utilisait des produits de cultures énergétiques, un mégajoule de biomasse pourrait s'y substituer à 0,95 mégajoule d'énergie fossile (pétrole), alors qu'il ne remplace qu'environ 0,35 à 0,45 mégajoule de pétrole brut lorsqu'il est employé dans le secteur du transport.

4.2.8 Il est cependant possible de réduire les émissions de gaz à effet de serre du secteur du transport en faisant le choix d'utiliser des véhicules à propulsion électrique qui fonctionnent avec de l'énergie provenant de l'incinération de la biomasse.

4.3 Dans son avis sur «*Le bouquet énergétique dans le secteur des transports*» ⁽²¹⁾, le Comité explique qu'en matière de transport, le moteur à combustion cédera la place à la traction électrique. Le type d'approche qui semble se dessiner dans le domaine des biocarburants apparaît dès lors aberrant.

⁽¹⁸⁾ JO C 44 du 16 février 2008, p. 34, ainsi que l'avis (TEN/338) sur le projet de directive «*Énergies renouvelables*», COM(2008) 019, en cours d'élaboration.

⁽¹⁹⁾ C'est le cas, par exemple, de l'étude effectuée par le Conseil consultatif scientifique du ministère fédéral de l'agriculture en Allemagne.

⁽²⁰⁾ JO C 162 du 25 juin 2008, p. 72.

⁽²¹⁾ JO C 162 du 25 juin 2008, p. 52.

4.4 Dans une étude comparative, l'Empa ⁽²²⁾ a effectué le calcul suivant: pour qu'une voiture de marque Volkswagen Golf puisse parcourir 10 000 km avec du biodiesel, une superficie de 2 062 m² de colza est nécessaire. En revanche, il suffira d'une surface de 37 m² de panneaux solaires, soit un soixantième environ du champ de colza, afin de capter l'énergie nécessaire à franchir cette même distance.

4.5 Il convient également de s'interroger sur la pertinence du «raffinage» des oléagineux destinés à être utilisés dans des moteurs à combustion. Pourquoi ne pas adapter plutôt les moteurs aux structures moléculaires des plantes? Des moteurs, notamment de tracteurs et de camions, ont dès à présent été développés pour pouvoir fonctionner à l'huile végétale pure et respectent toutes les normes d'émission fixées ou envisagées par l'UE. Il s'impose de soutenir plus intensément les innovations de ce type.

4.6 L'huile nécessaire à l'alimentation de ces moteurs peut être produite en polyculture, traitée à l'échelon local et utilisée sur un mode décentralisé. En d'autres termes, les paysans seraient à même, dans une filière dont le niveau d'intrants serait faible et qui serait compatible avec les préoccupations environnementales et favorable au climat, de produire non seulement leur propre force motrice mais encore d'amorcer de nouveaux circuits énergétiques régionaux. Les processus industriels de transformation intensifs en énergie deviennent ainsi superflus!

4.7 Le Comité pense donc que l'Europe n'a pas besoin de biocarburant propre mais d'une stratégie de biomasse européenne mieux réfléchie, qui peut s'avérer nettement plus opérante pour la préservation du climat et la création d'emplois que la filière des biocarburants, laquelle serait très fortement axée sur l'importation de plantes énergétiques.

5. La protection du climat dans l'agriculture et la politique agricole, source d'emplois

5.1 Si le changement climatique met l'agriculture en péril dans certaines régions européennes, il représente aussi une chance pour elle et ses travailleurs, pour peu qu'elle prenne au sérieux et sache promouvoir le rôle qui est le sien dans la réorientation de la politique climatique.

5.2 Aujourd'hui comme hier, l'agriculture compte parmi les principaux pourvoyeurs de postes de travail de l'Union européenne. Dans une communication, la Commission européenne a examiné en détail la question du développement de l'emploi en zone rurale ⁽²³⁾. Elle y souligne que même si l'agriculture n'intervient que pour une part assez modeste dans l'activité globale, le secteur revêt une grande importance pour les régions rurales. Elle s'attend à ce que d'ici 2014, les 10 millions d'emplois (calculés en équivalents temps plein) qu'elle procure actuellement soient amputés de 4 à 6 millions d'actifs.

⁽²²⁾ L'Empa, ou «Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche», est un institut suisse de recherche sur les matériaux et la technologie. Il fait partie de l'École polytechnique fédérale de Zurich (ETH).

⁽²³⁾ COM(2006) 857, «Emploi dans les zones rurales: combler le déficit d'emplois».

5.3 Dans le même temps, on estime que bon nombre de pays européens souffriront d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, en particulier celle à même d'assumer des fonctions dirigeantes ou de maîtriser des installations techniques complexes. Qui plus est, le faible attrait des emplois disponibles tend à aggraver encore le déficit de main-d'œuvre. Le Comité a déjà expressément attiré l'attention sur cette évolution et fait valoir la nécessité d'engager un débat sur la qualité de l'emploi ⁽²⁴⁾.

Le potentiel d'emploi de la bioénergie

5.4 En 2006, une étude de l'Agence européenne pour l'environnement a examiné le volume potentiel de biomasse que l'Europe est susceptible de produire à des fins énergétiques dans des conditions respectueuses de l'environnement. Si l'on ajoute à ce potentiel de production la biomasse résultant des déchets (comme les ordures ménagères) et de l'économie forestière et sylvicole, on pourrait ainsi parvenir, à l'horizon 2030, à couvrir environ 15 à 16 % du volume d'énergie primaire dont l'UE, selon les estimations, devrait avoir besoin à cette date. En outre, cette filière est susceptible de préserver, voire de créer, de 500 000 à 600 000 emplois dans les zones rurales.

5.5 La stratégie choisie constitue un paramètre décisif pour savoir si la production de bioénergies créera des postes de travail et, dans l'affirmative, en quelles quantités. Le Conseil consultatif scientifique du ministère fédéral allemand de l'agriculture suppose que son incidence pour l'emploi et la préservation du climat sera maximale si l'on concentre les efforts pour qu'elle s'effectue «dans des installations de cogénération thermique électricité-chaaleur ou dans des chaufferies alimentées par des broyats de bois, ainsi que par du biogaz issu du lisier et des déchets». En revanche, son bilan pour les emplois en milieu rural sera négatif si l'on choisit de la stimuler au détriment de l'élevage ou en se reposant sur des importations, comme on peut le voir dans le cas des biocarburants.

5.6 Des exemples de basculement réussi vers les circuits bio-énergétiques fermés démontrent que la production de certaines formes de bioénergie peut également être payante du point de vue de l'agriculture et des marchés régionaux de l'emploi (communes de Murecket de Güssing (toutes deux en Autriche) et Jühnde (Allemagne), avec un degré d'approvisionnement en énergies renouvelables pouvant atteindre 170 %). Cet impressionnant bilan écologique s'accompagne d'un effet positif pour le marché local du travail, en l'occurrence les artisans, sans même compter les postes des agriculteurs qui livrent la matière première ⁽²⁵⁾.

5.7 Étant donné qu'il faut s'attendre à un élargissement du fossé qui les sépare des centres urbains du point de vue des revenus et du bien-être, la politique de l'emploi doit se montrer particulièrement attentive aux zones rurales. La culture durable de plantes destinées à la production énergétique et leur conversion en énergie peuvent préserver et créer des emplois dans les campagnes, si elles maintiennent sur place la création de valeur.

La garantie d'un emploi rural de qualité

5.8 L'objectif de protection du climat ne pourra s'atteindre qu'à l'aide de personnels qualifiés. Les entreprises doivent offrir à leurs travailleurs l'encadrement nécessaire en matière de formation continue.

⁽²⁴⁾ JO C 120 du 16 juin 2008, p. 25.

⁽²⁵⁾ Pour de plus amples informations, voir <http://www.seeg.at>.

Fixation et consolidation des normes sociales

5.9 De l'avis général, la demande pour la biomasse importée des pays en développement ou des nouveaux pays industrialisés continuera à augmenter. Dans ce domaine, il ne peut être question d'acheter d'éventuels avantages de coût au prix de l'affaissement du cadre de vie écologique et social dans les pays producteurs. La production bioénergétique doit donc s'effectuer dans le respect des normes fondamentales et des normes de protection du travail de l'OIT ⁽²⁶⁾.

Participation des travailleurs et des syndicats

5.10 Les mutations structurelles de l'agriculture auront une influence notable sur la qualité des emplois et les revenus. Aussi convient-il que les salariés et les syndicats soient impliqués dans ces processus de changement. Étant donné que les modèles de codécision varient fortement en Europe, les structures européennes et nationales se doivent de mieux prendre en compte

les intérêts des employés du secteur agricole en matière de participation. Pareille évolution doit notamment s'effectuer dans la perspective d'arriver à consolider et sauvegarder des emplois par le biais de ces formes de communication et d'échange d'idées.

5.11 En tant qu'il constitue une instance représentative de partenariat social, le Comité de dialogue social européen de l'agriculture, qui existe depuis 1999, offre l'enceinte appropriée d'expertise et de conseil pour les questions qui touchent à l'emploi dans l'agriculture et aux développements futurs des nouvelles tâches dans cette branche d'activité. Le Comité recommande à la Commission de renforcer également cette mission du point de vue de la politique climatique. Au niveau national, il conviendrait de conforter le rôle des partenaires sociaux dans les comités d'accompagnement du développement de l'espace rural, en qualité d'experts des dossiers qui, dans le domaine de l'agriculture, présentent une dimension climatique.

Bruxelles, le 9 juillet 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁶⁾ http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/lang-fr/index.htm.