

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — Une bioéconomie durable pour l'Europe: renforcer les liens entre l'économie, la société et l'environnement»**

[COM(2018) 673 final]

(2019/C 240/09)

Rapporteur: **Mindaugas MACIULEVIČIUS**

Corapporteur: **Udo HEMMERLING**

Consultation	Commission européenne, 14.12.2018
Base juridique	Article 29, paragraphe 1, et article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Décision du Bureau	16.10.2018
Compétence	Section «Agriculture, développement rural et environnement»
Adoption en section spécialisée	25.4.2019
Adoption en session plénière	15.5.2019
Session plénière n°	543
Résultat du vote (pour/contre/abstentions)	203/1/4

## 1. Conclusions et recommandations

1.1. Un **sentiment d'urgence planétaire** se fait sentir: les défis mondiaux tels que le changement climatique et la croissance démographique nous forcent instamment à trouver des substituts aux combustibles fossiles et à utiliser les bioressources d'une manière plus efficace. L'agriculture et le secteur exploitant les ressources forestières comptent parmi les grands producteurs de biomasse à des fins autres que l'alimentation humaine et animale et, en tant que tels, apportent une contribution importante à la bioéconomie. De nouvelles chaînes de valeur offrent à l'économie rurale des perspectives supplémentaires d'activités, pour opérer la transition d'un système économique fondé sur les combustibles fossiles à une bioéconomie.

1.2. Dans ce contexte, il convient d'accorder la priorité à une **meilleure prise de conscience de notre consommation** en bioressources, dans la ligne des objectifs climatiques de l'accord de Paris. Il convient qu'en plus de parvenir à être mieux comprises, les activités bioéconomiques **mobilisent le consommateur**, en lui fournissant régulièrement des conseils et des informations afin de faciliter les changements nécessaires et d'ouvrir la voie à l'instauration de mesures de création de marchés qui stimulent encore sa confiance et encouragent les acheteurs publics à opter pour des bioproduits fabriqués dans l'Union européenne.

1.3. Cette démarche ouvre des **possibilités** au profit de la biodiversité, de l'industrie, du développement économique et de l'emploi. Le CESE salue la mise à jour de la stratégie bioéconomique de 2012, qui pose un jalon important dans la bonne direction. S'il existe une demande mondiale pour des bioproduits durables et efficaces du point de vue des ressources utilisées, il n'en reste pas moins qu'en dépit des progrès appréciables enregistrés dans la nouvelle version, certaines des mesures prévues doivent encore trouver une traduction concrète.

1.3.1. Indépendamment de l'accès donné aux instruments financiers, il est capital d'**établir des services personnalisés et souples de consultation et de conseil** qui aident les PME de l'agroalimentaire à lancer des projets novateurs de long terme. Il leur manque souvent l'expertise ou le savoir nécessaires en interne, pour de nombreuses raisons, notamment de ressources en personnel, moyens financiers ou infrastructures.

1.3.2. La **coopération entre le public et le privé** devrait porter l'attention voulue aux producteurs primaires. Ce modèle pourrait être conforté par une série de mesures et instruments ressortissant à la **politique agricole commune (PAC)**.

1.3.3. Si l'on incorpore les activités touchant à la **recherche, l'innovation et la bioéconomie** dans une stratégie de long terme, il deviendra plus facile de soutenir le **développement et la reproduction**.

1.3.4. Poursuivre l'**éducation et la formation** des travailleurs et des producteurs primaires constitue un enjeu crucial. Il importe de faciliter l'**échange des connaissances**, de dispenser un soutien aux réseaux transnationaux et de suivre le rythme de l'évolution de la société et des technologies. Les approches d'éducation, de mobilisation et de communication qui s'assurent de la participation des acteurs de la bioéconomie rurale sont d'une portée cruciale.

1.3.5. Un élément capital consiste à encourager **l'économie circulaire et les connexions territoriales intersectorielles**, dans l'Union européenne comme au-delà de ses frontières, notamment dans l'optique de mener à bonne fin les engagements pris au titre des objectifs de développement durable et de ceux de la COP 21.

1.3.6. Tous les États membres se doivent d'**intégrer une stratégie bioéconomique globale** dans leurs politiques et programmes et d'y associer les pouvoirs publics locaux compétents et les autres acteurs concernés, qu'il s'agisse des producteurs primaires, des acteurs de la recherche et de l'éducation, de l'industrie, de la société civile, des partenaires sociaux, etc.

1.3.7. L'Union devrait s'efforcer de parvenir à un **système mondial de tarification des émissions de carbone**, car il offrirait une voie neutre et efficace pour promouvoir la bioéconomie et faire participer tous les acteurs du marché à l'atténuation du changement climatique.

1.4. Pour une «nouvelle» bioéconomie, il est essentiel de respecter les principes de durabilité, et les ressources naturelles doivent être préservées, afin de rester productives. Dans ce domaine, la bioéconomie se doit de se conformer à des critères de durabilité. Pour éviter des distorsions dommageables pour l'environnement, l'économie et la société, il conviendra que les mêmes règles s'appliquent à la biomasse qui provient de l'Union européenne et à celle venue de l'extérieur de ses frontières.

## 2. Observations générales

La bioéconomie englobe la production de ressources biologiques renouvelables et leur transformation en denrées destinées à l'alimentation humaine, aliments pour animaux, bioproduits et bioénergie. Sont notamment concernés l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'agroalimentaire, la production de pâte à papier et de papier, ainsi que certains segments des secteurs de la chimie, des biotechnologies et de l'énergie.

2.1. La stratégie de l'Union européenne en faveur de la bioéconomie de 2012 visait à «faciliter l'avènement d'une société plus innovante, plus économe en ressources et plus compétitive qui concilie la sécurité alimentaire et l'utilisation durable des ressources renouvelables à des fins industrielles tout en garantissant la protection de l'environnement». En 2017, la Commission a procédé à un réexamen de ladite stratégie de 2012, et en a conclu qu'elle avait démontré la pertinence de ses objectifs et que l'ampleur des possibilités offertes par la bioéconomie était de plus en plus reconnue, au sein comme à l'extérieur de l'Europe. En octobre 2018, la Commission a présenté un plan d'action en vue de mettre en place une bioéconomie durable et circulaire, visant «à améliorer et à développer l'utilisation durable des ressources renouvelables pour relever des défis mondiaux et locaux tels que le changement climatique et le développement durable»<sup>(1)</sup>.

2.2. Selon les prévisions, la population mondiale devrait frôler les dix milliards d'habitants d'ici 2050<sup>(2)</sup>, et il est d'une nécessité urgente d'exploiter plus efficacement les ressources biologiques, afin de parvenir à produire des denrées alimentaires sûres, nourrissantes, de qualité et d'un prix abordable pour davantage de personnes, en réduisant l'incidence environnementale et climatique par unité produite, ainsi que des matières biologiques renouvelables en quantité voulue pour assurer une partie appréciable de la production que nous réalisons actuellement à partir de pétrole brut d'origine fossile, tout en articulant cette approche avec le recours à l'énergie éolienne et solaire et aux autres énergies renouvelables. En conséquence, il s'est avéré nécessaire de recentrer les actions et de mettre à jour la stratégie en faveur de la bioéconomie en fonction des évolutions récentes de la politique en la matière, dont les objectifs de développement durable des Nations unies (ODD)<sup>(3)</sup> et la convention sur les changements climatiques, en l'occurrence les engagements souscrits à la COP 21.

2.3. La Commission déclare, par le truchement de la stratégie actualisée en matière de bioéconomie<sup>(4)</sup>, qu'elle procédera en 2019 au lancement de quatorze mesures, entre autres:

- créer une plateforme d'investissement thématique pour la bioéconomie circulaire, dotée d'un budget de 100 millions d'euros, afin de rapprocher les bio-innovations du marché et de réduire les risques liés aux investissements privés dans des solutions durables, et faciliter la mise en place de nouvelles bioraffineries durables dans toute l'Europe,
- mettre au point un programme stratégique de déploiement portant sur les systèmes alimentaires et agricoles durables, la sylviculture durable et les bioproduits,
- créer un mécanisme de soutien de l'Union européenne aux politiques de bioéconomie afin d'aider ses États membres, dans le cadre d'Horizon 2020, à se doter de programmes nationaux et régionaux de bioéconomie,
- lancer, pour le développement de la bioéconomie dans les zones rurales, côtières et urbaines, des actions pilotes axées, par exemple, sur la gestion des déchets ou les pratiques agricoles à faible intensité de carbone,
- mettre en œuvre un système de suivi à l'échelle de l'Union européenne pour relever les progrès accomplis vers une bioéconomie durable et circulaire,

<sup>(1)</sup> [https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/pdf/ec\\_bioeconomy\\_strategy\\_2018.pdf](https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/pdf/ec_bioeconomy_strategy_2018.pdf)

<sup>(2)</sup> <https://www.un.org/development/desa/fr/news/population/world-population-prospects-2017.html>

<sup>(3)</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>

<sup>(4)</sup> <https://ec.europa.eu/research/bioeconomy/index.cfm?pg=policy&lib=strategy>

- améliorer nos connaissances et notre compréhension de certains domaines spécifiques de la bioéconomie en recueillant des données et en les rendant plus accessibles grâce au centre de connaissances sur la bioéconomie,
- fournir des orientations et promouvoir les bonnes pratiques sur la manière d'opérer en bioéconomie en restant dans des limites écologiques sûres.

2.4. La bioéconomie peut proposer des solutions susceptibles de contribuer tant à diminuer les émissions de CO<sub>2</sub> qu'à réduire la dépendance vis-à-vis des ressources fossiles importées. Les forêts de l'Union européenne, par exemple, séquestrent une quantité de carbone qui correspond à 10 % des émissions annuelles de l'Union, tout en offrant un approvisionnement durable et constant en biomasse pour une énergie renouvelable. En outre, on estime qu'en théorie, 100000 des produits chimiques actuellement en production pourraient être élaborés à partir de matières premières renouvelables. Il n'en résulte pas que tous devraient être produits de cette façon mais bien que cette possibilité existe, sur un plan théorique. Grâce à une telle démarche, il serait possible non seulement d'assurer une production locale et durable d'articles ménagers d'utilisation courante, mais également de contribuer, en particulier dans les régions côtières et rurales, à la création d'emplois et à la croissance au sein d'une Europe qui conserve une forte avance technologique. Selon les estimations de l'industrie, c'est un million de nouveaux emplois qui, d'ici 2030, pourraient ainsi être créés dans les bio-industries.

2.5. Toutefois, d'importants obstacles continuent à entraver un développement plus vif de l'innovation dans la bioéconomie de l'Union européenne. Un écueil majeur consiste en la compétitivité des coûts de ces produits, par rapport tant aux combustibles fossiles qu'aux produits équivalents provenant d'autres parties du monde. Cette compétitivité est influencée par de nombreux facteurs, dont le niveau de maturité technologique, le coût du travail, les subventions aux combustibles fossiles et leur amortissement, ainsi que le faible niveau de soutien que le marché apporte aux bioproduits. À cette question de la compétitivité s'ajoutent des difficultés d'accès au financement pour les projets novateurs et les installations de production, le faible intérêt que les utilisateurs finaux continuent bien souvent à montrer vis-à-vis des bioproduits, ainsi que l'insuffisance des compétences et des relations opérationnelles qui seraient nécessaires pour faire progresser le secteur. En outre, les procédures d'autorisation pour les nouveaux projets ressortissant à la bioéconomie deviennent longues et pesantes, générant ainsi des incertitudes juridiques et des risques financiers de grande ampleur pour les acteurs économiques.

### 3. Observations particulières

Le CESE accueille favorablement la communication qui met à jour la stratégie bioéconomique de 2012. Une politique de long terme, cohérente et efficace, est nécessaire pour promouvoir la bioéconomie. Toutefois, l'articulation entre cette stratégie transsectorielle et les autres instruments d'action qui existent ne va toujours pas de soi. Pour mener une politique opérante dans ce domaine de la bioéconomie, le facteur clé consiste donc, encore et toujours, à repérer les synergies entre les différents champs d'intervention, d'une manière qui prenne en compte les objectifs d'une production alimentaire viable, d'une gestion durable des ressources naturelles, d'un développement territorial équilibré des zones rurales, ainsi que l'assurance de revenus sûrs et décents.

3.1. Si la mise à jour vise à tirer parti des investissements de l'Union européenne et s'attache tout particulièrement à renforcer les différents secteurs de la bio-industrie et à favoriser leur essor, en exploitant leur potentiel d'investissements et de marchés, elle continue cependant de présenter, au-delà de la recherche et du développement, une lacune concernant la «croissance aux premiers stades», quand l'enjeu consiste à apporter une assistance aux entreprises de la bioéconomie pour ce qui est de leurs levées de fonds, de leur stratégie d'arrivée sur le marché, de l'organisation de leur développement et de la maturation de leurs produits. Tout autant que sur la mobilisation des investissements de l'Union européenne en faveur de grands projets, il est nécessaire de pouvoir compter sur des investisseurs qui, à un stade précoce, interviennent à l'échelon national et régional en dispensant des conseils sur mesure aux industries et entreprises débutantes de taille très petite ou modeste. Pour commercialiser de nouveaux produits, il s'impose d'aborder la question du financement sous un angle global.

3.2. Dans sa mise à jour, la stratégie souligne aussi que les synergies entre le public et le privé se prêtent à la valorisation optimale des différentes sources d'investissement. À cet égard, l'entreprise commune Bio-industries s'avère jouer un rôle crucial pour soutenir le développement des infrastructures industrielles de cette branche d'activité en Europe, ainsi que les chaînes de valeur axées sur l'utilisation des ressources renouvelables, y compris les déchets.

3.3. Toutefois, l'accent n'est pas suffisamment mis sur le secteur privé et, en particulier, les producteurs primaires, c'est-à-dire les agriculteurs, les sylviculteurs et leurs coopératives, qui ont un rôle significatif à jouer dans le développement d'une bioéconomie durable, de même qu'il convient de porter toute l'attention requise aux PME, lesquelles représentent un maillon essentiel de la chaîne agroalimentaire. Dans un tel contexte, la politique agricole commune pourrait devenir un instrument intéressant pour aider ces agriculteurs et sylviculteurs et leurs coopératives à investir davantage dans leur production et à la rendre plus durable.

3.4. Vu le cadre ainsi tracé, la création de conditions de marché favorables revêt une importance cruciale et est corrélée avec le niveau qu'atteint la confiance portée par les consommateurs aux informations qui leur sont fournies concernant les produits dont ils envisagent l'achat. Il serait opportun de prévoir des normes applicables à cette obligation d'informer, et un important jalon posé en la matière a été d'en établir pour les bioproduits, à l'échelle de toute l'Union européenne, afin de mieux protéger la crédibilité de celles qui ont été acceptées par l'industrie, tout en évitant de semer la confusion dans l'esprit des consommateurs et en donnant confiance aux clients industriels et aux acheteurs publics. Il reste encore beaucoup à faire pour aider lesdits consommateurs à opérer des choix éclairés, grâce à des démarches intelligentes de communication.

3.5. La stratégie mise à jour renforce également l'idée de «montée en puissance», mais elle néglige la notion de «reproduction». La recherche intervient dans ce domaine, et les stratégies à long terme d'innovation et de bioéconomie doivent aller de pair. Il convient que la recherche fondamentale et la recherche appliquée soient bien synchronisées et concourent aux objectifs stratégiques communs. Il y aurait lieu, par ailleurs, de veiller à développer des infrastructures ou des pôles de recherche et d'innovation de haute qualité, à en garantir l'accessibilité et à les maintenir en bon état. Par exemple, la création de centres, de classe mondiale, pour la recherche appliquée concernant l'élaboration de bioprocédés à grande échelle, débouchant sur des filières novatrices et durables, pourrait aider des petites et moyennes entreprises (PME) à exploiter tout un éventail de savoirs. Le transfert de connaissances aurait à gagner d'exemples et de démonstrations, qui offriraient aux PME une image complète des technologies disponibles dans un domaine donné de la bioéconomie.

3.6. Dans l'Union européenne, les zones rurales traversent une période de profonde mutation économique, démographique et institutionnelle. Aussi convient-il de veiller également à procéder aux améliorations voulues, en matière d'infrastructures et de logistique, afin de stimuler les chaînes d'approvisionnement en biomasse, existantes ou à créer, tout en optimisant la gestion durable des ressources naturelles et la création d'emplois et de valeur ajoutée dans ces zones à la campagne.

3.7. On ne saurait trop souligner que pour introduire des équipements de haute technologie dans la bioéconomie, il faut pouvoir compter sur les compétences plus poussées qui sont nécessaires pour les faire fonctionner et les entretenir, y compris s'agissant d'étendre celles qui concernent les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les nouveaux programmes de formation en matière de santé et de sécurité, tout comme il y a lieu de mieux appréhender et respecter les aspects touchant à la protection de l'environnement. Il est de la plus haute importance de garantir que chacun développe et adapte constamment ses aptitudes, tout au long de sa vie, ainsi que de combler les déficits de qualifications dans ce secteur de la bioéconomie qui prend aujourd'hui son essor. La stratégie mise à jour ne met pas à l'honneur les échanges entre pairs, les activités conjointes entre chercheurs, les services d'appui à l'innovation, les agriculteurs et sylviculteurs et leurs coopératives, ainsi que les autres acteurs privés, alors que tous ces éléments revêtiraient une importance capitale pour favoriser les partages de connaissances.

3.8. Si nous échouons à valoriser les résidus, flux secondaires et déchets et à encourager l'économie circulaire, nous ne parviendrons pas à atteindre les objectifs de développement durable des Nations unies, ni à atténuer le changement climatique<sup>(9)</sup>. À cette fin, il est impératif que tous les secteurs (chaînes alimentaires et non alimentaires et territoires ruraux), tous les continents coopèrent entre eux. Il y a lieu de prêter une plus grande attention aux connexions, territoriales et locales, des zones rurales entre elles et avec les villes ainsi qu'aux liens entre les espaces terrestres et maritimes, et à leur contribution aux chaînes de valeur et grappes d'entreprises de la bioéconomie durable dans les campagnes. Le développement de ces liaisons en Europe centrale et orientale est susceptible de jouer un rôle décisif pour aider ces pays à cerner leurs objectifs de développement stratégique, dans l'optique d'améliorer le traitement de la biomasse. Du fait de leurs activités étendues dans le domaine agricole, sylvicole et halieutique, le centre et l'est de l'Europe constituent des régions riches en biomasse et, concernant les aliments destinés à la consommation humaine, la nourriture pour bétail, les matières premières industrielles, les biocarburants ou les utilisations à des fins énergétiques, elles disposent ainsi de vastes gisements de biomasse, lesquels sont cependant inutilisés, ou sous-utilisés. Par ailleurs, la stratégie mise à jour n'insiste pas suffisamment sur la nécessité d'une coopération internationale pour partager l'expertise et les capacités de la manière la plus efficace possible et pour renforcer les synergies avec les États membres et les programmes de recherche hors Union européenne. Les partenariats internationaux sont particulièrement importants pour mettre les différentes solutions au banc d'essai et les reproduire.

3.9. Enfin, il convient d'exploiter au maximum les mécanismes de marché pour mettre en œuvre les objectifs fixés par l'accord de Paris. Un système mondial de tarification des émissions de carbone constituerait un outil neutre et efficace pour faire participer à la démarche tous les acteurs du marché. Le CESE encourage la Commission à explorer activement différentes pistes et mesures et à s'engager avec d'autres pays sur la voie de la fixation d'un tarif mondial pour ces émissions. Un système qui, à l'échelle mondiale, tarifierait le carbone d'une manière efficace et équitable garantirait un cadre de concurrence loyale pour les activités d'exportation sur les marchés mondiaux, diminuant par là même le risque de délocalisation des investissements et des emplois. En outre, il éliminerait l'avantage compétitif dont bénéficient les marchandises importées qui affichent des prix inférieurs du fait d'exigences moins strictes en matière climatique.

Bruxelles, le 15 mai 2019.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Luca JAHIER

---

<sup>(9)</sup> JO C 440 du 6.12.2018, p. 45.