



NOTE DE SYNTHÈSE

LA HAUSSE DES PRIX AGRICOLES ET LES BIOCARBURANTS : UNE OPPORTUNITÉ POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

Ce document est une note synthétisant les informations tirées de différentes sources, citées à la fin du document. A ce stade, il ne traite pas spécifiquement de l'impact environnemental des biocarburants, que ça soit en termes de bilan carbone ou en termes d'impact sur les surfaces forestières.

DES PRIX AGRICOLES ÉLEVÉS, QUI LE RESTERONT PENDANT LES DIX PROCHAINES ANNÉES : UNE OPPORTUNITÉ POUR LES AGRICULTURES DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT OU UN RISQUE POUR LEURS CONSOMMATEURS ?

Le prix du blé a augmenté de 36 % entre les saisons de culture 2003/2004 et 2006/2007, celui du maïs de 63% et celui du riz de 27%¹. Le niveau élevé actuel des prix est en large mesure dû à des facteurs conjoncturels. L'offre des produits agricoles a baissé sous l'effet de conditions météorologiques peu favorables, notamment en Europe de l'Est et en Australie, et d'une baisse des stocks mondiaux. Toutefois, le rapport sur les perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO² note que les changements structurels en cours sur les marchés agricoles mondiaux pourraient maintenir les cours des matières premières agricoles à un niveau élevé pendant les dix prochaines années. Parmi ces facteurs structurels, les plus importants sont :

- Concernant l'offre de produits agricoles,
 - la baisse des stocks mondiaux sous l'effet des réformes des politiques publiques, ces réformes ayant pour objectif de réduire les excédents de production ;
- Concernant la demande de produits agricoles,
 - la croissance démographique, particulièrement forte dans les pays en développement, qui se traduit par une hausse de la demande en céréales ;
 - la croissance économique mondiale, et la conséquente croissance des revenus, facteur auquel la demande alimentaire est de plus en plus sensible. Le développement économique devrait conduire à un surcroît de consommation de produits agricoles,

¹ Source : FAO, 2007

² Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016, août 2007

en particulier de produits alimentaires à forte valeur ajoutée, comme les produits carnés et laitiers ;

- le secteur des biocarburants en plein essor, de plus en plus demandeur de céréales, de canne à sucre et d'oléagineux.

Le rapport édité par la FAO et l'OCDE prévoit que la plus forte hausse de la demande en produits agricoles, transformés ou non, viendra des pays qui connaîtront la plus forte croissance économique, à savoir les pays en développement. Par ailleurs, les plus fortes potentialités d'expansion du secteur agricole se trouvent également dans les pays en développement. Ainsi, les dix prochaines années se caractériseront très probablement par l'expansion du commerce agricole Sud – Sud, alors que les pays de l'OCDE perdront des parts de marché. Le blé et les céréales secondaires devraient constituer une exception dans la mesure où ils proviendront principalement des pays de l'OCDE.

Les effets de cette hausse des prix agricoles sont ressentis de façon différente selon les pays et les producteurs. Alors que les céréaliers bénéficient directement de la hausse des prix agricoles, les marges des éleveurs ne cessent de diminuer. En effet, la proportion de céréales présentes dans les aliments pour le bétail étant élevée, le prix des aliments ne cesse de croître, sans que cette hausse soit systématiquement répercutée tout au long de la chaîne de transformation. Par ailleurs, des inquiétudes commencent à apparaître dans les pays de l'OCDE : les prix des produits de base risquent d'augmenter et d'être ainsi à l'origine d'une hausse de l'inflation. Néanmoins, la FAO et l'OCDE prévoient que l'inflation restera modeste au cours des dix prochaines années, d'une part grâce aux politiques monétaires mises en œuvre et d'autre part car, jusqu'à maintenant, les prix à la consommation ont bien résisté à la hausse des prix des produits de base.

Des craintes sont exprimées concernant l'impact de la hausse du prix des produits de base sur les populations urbaines pauvres des pays en développement (PED) importateurs nets de produits agricoles. Des études sont nécessaires pour quantifier cet impact qui reste pour l'instant une inconnue. Toutefois, **l'augmentation des prix agricoles représente une chance pour les agricultures des pays en développement**. Les revenus des agriculteurs pourront s'améliorer, des investissements dans le secteur agricole auront lieu et permettront l'amélioration de la productivité, démarrant ainsi un cercle vertueux d'investissements bénéficiant au développement (pas uniquement agricole) du pays (Worldwatch Institute, 2007).

Enfin, l'OCDE et la FAO soulignent que dans la plupart des pays de la zone tempérée, la production d'éthanol et de biodiesel n'est pas économiquement viable sans soutien. Tout choix politique visant à diminuer les soutiens aux cultures énergétiques et à leur transformation en biocarburants et toute

modification du prix du pétrole³ pourrait se traduire par des prix plus faibles que ceux envisagés dans le rapport sur les perspectives agricoles 2007-2016.

LE DEVELOPPEMENT DES BIOCARBURANTS AUX ETATS-UNIS ET EN EUROPE, UNE OPPORTUNITE POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ⁴

Les principaux demandeurs en biocarburants sont les Etats-Unis (USA) et l'Union européenne (UE). Les biocarburants y sont présentés comme une solution possible à l'augmentation du prix du pétrole, un élément de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en tant que facteur de relance de l'agriculture. A la fois les Etats-Unis et l'UE ont mis en place des politiques de promotion des biocarburants en fixant des seuils minimum d'incorporation et en créant des incitations fiscales et financières. Toutefois, ils ont fait des choix agronomiques et techniques différents. Jank *et al.* soutiennent que dans les années à venir, pour des raisons différentes, les USA et l'UE importeront des matières premières agricoles ou des biocarburants pour satisfaire leurs besoins en bioéthanol et biodiesel. Les principaux pays exportateurs de ces biens sont des pays en développement ; ainsi, **le développement de l'utilisation de biocarburants aux USA et en Europe pourrait constituer une réelle opportunité d'expansion de l'agriculture et du commerce extérieur des PED.**

Pour respecter les objectifs qu'elle s'est fixé, l'UE devra avoir recours aux importations de matières premières agricoles

L'UE, contrairement aux autres acteurs présents sur le marché des biocarburants, produit et utilise plus de biodiesel que de bioéthanol. 90% du biodiesel européen est produit à partir d'huile de colza ; des quantités beaucoup moins importantes d'huiles de soja, de tournesol et de palme sont également utilisées. Actuellement, 40% de la production européenne de colza (62% de la production d'huile de colza) est utilisée pour produire des biocarburants, ce qui génère une pression forte sur la production et les prix, d'autant plus que les rendements de transformation en biodiesel sont faibles, de l'ordre de 2 000 litres par hectare. Les huiles végétales étant également utilisées dans l'industrie agroalimentaire les importations européennes des principales huiles végétales ont augmenté d'environ 50% depuis 2003. Pour réaliser les objectifs d'incorporation fixés pour 2010 (les biocarburants devraient remplacer 5,75% des carburants en valeur énergétique⁵), 84% des surfaces agricoles dédiées à la production d'huiles végétales devraient être utilisées pour produire du biodiesel. Selon les calculs de Jank *et al.*, l'UE devrait ainsi importer 86% de ses besoins en huiles pour l'alimentation. En d'autres mots, **la**

³ La production brésilienne de bioéthanol est concurrentielle avec le pétrole dès que le prix du baril atteint les 30 – 35 dollars, celle européenne à partir d'un baril à 80 dollars et celle américaine à partir d'un baril à 55 dollars (Hazell, 2006)

⁴ Les données chiffrées de ce paragraphe sont issues de M. Jank, G. Kutas, L.F. do Amaral, A.M. Nassar – EU and US policies on biofuels: potential impacts on developing countries, The German Marshall Fund of United States, 2007

⁵ Directive 2003/30/CE du 8 mai 2003, JO L 123/42 du 17 mai 2003

production de biodiesel européenne et le respect des objectifs fixés ne peuvent être assurés qu'en augmentant les importations d'huiles végétales.

L'UE produit également du bioéthanol, principalement à partir de betterave sucrière et de céréales et non pas, comme c'est le cas des USA et du Brésil, à partir d'une source exclusive. Ainsi, l'impact de la production de bioéthanol sur les prix et la consommation des matières premières agricoles n'est pas particulièrement sensible. De plus, l'augmentation de production de bioéthanol, conformément aux objectifs de 2010 devrait pouvoir être prise en charge par l'agriculture européenne, sans nécessiter un recours aux importations.

Les importations européennes devraient concerner principalement l'huile de colza, dont les principaux exportateurs sont le Canada, les USA et la Chine. L'UE importera probablement aussi des huiles destinées à la consommation humaine, telles que l'huile de soja, de palme et de tournesol. Ce sont ces dernières importations qui constitueront probablement une opportunité pour les pays en développement. L'huile de palme pourrait provenir d'Indonésie et de Malaisie, l'huile de soja du Brésil et de l'Argentine, l'huile de tournesol d'Argentine, d'Ukraine et de Russie. Par ailleurs, en Afrique, peu de cultures à vocation énergétique sont installées actuellement et les potentialités de production sont difficiles à évaluer. Plusieurs études sont en cours à l'heure actuelle.

Bien que la production agricole des USA puisse théoriquement faire face à la demande en bioéthanol, les USA pourraient avoir recours à des importations

L'objectif des USA est de remplacer 5% de la consommation d'essence prévue pour 2012 par du bioéthanol, ce qui nécessite 28,4 milliards de litres de bioéthanol. Depuis 2003, la production de bioéthanol a augmenté de 23%, avec un impact fort sur les prix agricoles puisque le bioéthanol est produit exclusivement à partir de maïs. Néanmoins, les capacités de production des Etats-Unis devraient être en mesure de faire face à l'augmentation de la demande en bioéthanol ainsi qu'à la demande provenant des secteurs non énergétiques. Par contre, le prix du maïs, et donc des céréales par les jeux de substitutions, constituera probablement la variable d'ajustement. Actuellement, les éleveurs américains ont demandé à leur gouvernement de ne pas renouveler les subventions aux biocarburants (dont une partie arrive à échéance l'année prochaine) afin de ne pas alimenter la hausse des prix des céréales, qui a pour conséquence une baisse importante de leurs marges⁶. De plus, le coût de la politique de promotion du bioéthanol est élevé : la détaxation de l'éthanol pourrait coûter 2,2 millions de dollars par an entre 2006 et 2010, les subventions à la production de maïs représentaient, en 2004, 8,4 milliards de dollars et le prochain Farm Bill ne semble pas vouloir les réduire. Enfin, les objectifs d'incorporation seront probablement relevés. Ainsi, les USA devraient avoir recours à des importations d'éthanol, dont les principaux producteurs sont des pays en développement. Ces importations proviendront d'abord des pays bénéficiant d'un libre accès sur le

⁶ www.balancedfoodandfuel.org

marché des USA puisque, actuellement, les importations d'éthanol sont taxées à la hauteur de 2,5% de leur valeur, ce à quoi s'ajoute une taxe de 0,14 dollar par litre (ce qui équivaut à environ 46% du prix du litre d'éthanol à l'importation)⁷. Les pays ayant un libre accès au marché USA sont le Mexique, la Colombie et les 24 pays bénéficiant de l'Initiative en faveur du bassin des Caraïbes (Caribbean Basin Initiative). Toutefois les capacités de production de ces pays ne seront probablement pas suffisantes pour satisfaire la demande des Etats-Unis, qui pourraient donc se tourner vers le Brésil (Jank *et al.*, 2006).

LES BIOCARBURANTS : UNE OPPORTUNITE POUR LES PED, MAIS A QUELLES CONDITIONS ?

Les demandes européenne et américaine constituent une opportunité importante de valorisation et d'exportation de produits agricoles ou de biocarburants pour les PED. Les biocarburants sont également intéressants pour l'économie locale des PED puisque d'une part ils peuvent avoir des impacts positifs sur l'économie locale et, d'autre part, ils constituent une alternative à bas prix au pétrole d'autant plus intéressante qu'elle peut être directement produite sur place. Toutefois, les biocarburants n'ont pas que des impacts positifs ; ainsi, certaines conditions doivent être réunies pour qu'ils constituent une réelle opportunité pour les PED.

La demande en biocarburants étant forte, le prix des matières premières agricoles nécessaires à leur fabrication est élevé, ce qui pourrait bénéficier aux agriculteurs. De plus, les cultures énergétiques créent des besoins en main d'œuvre à la fois en milieu rural (main d'œuvre agricole) et urbain (pour la transformation du matériel végétal en biocarburant) (Kammen, 2006 et Hazell, 2006). Enfin, elles diminuent les prix de l'énergie. Mais pour maximiser ces impacts positifs, certaines conditions doivent être remplies : d'une part, la répartition de la valeur ajoutée le long de la chaîne de production doit être juste pour que les agriculteurs puissent réellement bénéficier des prix élevés des produits agricoles, et d'autre part la production ne doit pas avoir de conséquences sur la propriété foncière. De plus, pour éviter tout impact sur les prix alimentaires, il est indispensable d'éviter la concurrence entre cultures alimentaires et cultures énergétiques, que ça soit pour les sols ou pour l'eau (Hazell, 2006).

En effet, l'utilisation d'eau et de surfaces, auparavant destinées à des productions d'aliments pour le bétail et pour la consommation humaine, pour la production énergétique risque d'être problématique. En limitant les surfaces destinées à la production alimentaire, les biocarburants risquent de provoquer une hausse des prix alimentaires que seuls les agriculteurs autosuffisants ou produisant des cultures destinées à la production de biocarburants peuvent compenser. Ainsi, les biocarburants risquent

⁷ Source: M. Jank, G. Kutas, L.F. do Amaral, A.M. Nassar – EU and US policies on biofuels: potential impacts on developing countries, The German Marshall Fund of United States, 2007

d'avoir des impacts négatifs sur les consommateurs pauvres. De plus, les dépenses alimentaires de ces derniers étant plus élevées que leurs dépenses énergétiques, la baisse du coût de l'énergie générée par l'utilisation des biocarburants ne compensera probablement pas la hausse des prix alimentaires. Ainsi, **il est indispensable de réduire l'impact des biocarburants sur la sécurité alimentaire**. Pour cela, différentes approches peuvent être combinées (Hazell, 2006) :

- améliorer le rendement énergétique des cultures, c'est-à-dire sélectionner des variétés produisant (après transformation) plus d'énergie par hectare ou par unité d'eau utilisée ;
- utiliser davantage de cultures générant des coproduits pouvant être utilisés pour la production de bioénergie. Toutefois, dans les systèmes de production où les résidus sont laissés sur le champ et éventuellement enfouis, leur utilisation pour la production énergétique risque d'appauvrir et déstructurer les sols en les privant d'un apport de matière organique ;
- produire de la biomasse sur les sols les moins favorables plutôt que sur des sols à haut potentiel, qui sont le plus souvent déjà destinés aux produits pour l'alimentation humaine. Cette proposition a l'avantage de bénéficier directement aux agriculteurs les plus pauvres. Certaines cultures tolèrent déjà des sols pauvres et de faibles apports d'eau, c'est le cas du Jatropha et du Pongamia (Ortiz *et al.*, 2006) ; leur mise en culture est déjà pratiquée dans quelques régions de Sud de l'Asie et est à l'étude également en Afrique. Le développement de la deuxième génération de biocarburants, produits à partir de la cellulose, devrait favoriser cette solution puisque des arbustes et des herbes s'adaptant bien à des sols pauvres et à de faibles précipitations pourraient constituer des matières premières à haut potentiel énergétique ;
- utiliser des cultures à haut rendement pour l'alimentation humaine, et améliorer le rendement des cultures existantes, afin de libérer des surfaces agricoles et des ressources en eau pour cultiver plus de biocarburants sans concurrencer les productions alimentaires.

Les biocarburants constituent une réelle opportunité pour les PED, à condition que la mise en place de leur filière de production et de transformation soit accompagnée par des politiques publiques spécifiques. Puisque la plupart des bénéfices environnementaux et sociaux des biocarburants ne sont pas marchands, le secteur public doit intervenir pour maximiser ces impacts positifs et limiter ceux négatifs (Hazell, 2006 et Von Braun, Pachauri, 2006). Par exemple, les politiques publiques doivent veiller à minimiser les impacts négatifs que les biocarburants peuvent avoir en limitant la concurrence entre cultures énergétiques et alimentaires, en assurant une répartition juste des plus-values tout le long de la chaîne de production. Par ailleurs, la recherche doit également être orientée entre autre vers l'amélioration des rendements de la transformation en biocarburants, la mise au point de cultures énergétiques adaptées à des sols pauvres et de faibles ressources en eau (Von Braun, Pachauri, 2006).

BIBLIOGRAPHIE

HAZELL P., Bioenergy and agriculture : promises and challenges – Developing bioenergy: a win-win approach that can serve the poor and the environment

JANK M., KUTAS G., DO AMARAL L.F., NASSAR A.M. – EU and US policies on biofuels: potential impacts on developing countries, The German Marshall Fund of United States, 2007

KAMMEN D., Bioenergy and agriculture : promises and challenges – Bioenergy in developing countries : experiences and prospects, Washington, IFPRI, 2006

RODOMIRO et al., Bioenergy and agriculture : promises and challenges – Bioenergy and agricultural research for development, Washington, IFPRI, 2006

VON BRAUN J., PACHAURI R.K., - The promises and challenges for the poor in developing countries, Washington, IFPRI, 2006

- Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016, FAO et OCDE, 2007

- Biofuels for transport : global potential and implications for energy and agriculture, Washington, Worldwatch institute, 2007