

7. Défis en matière de politiques

D'intenses débats ont porté sur la capacité des biocarburants liquides utilisés pour les transports à contribuer à l'atténuation des changements climatiques et à la sécurité énergétique tout en stimulant le développement des zones rurales. L'examen des premières hypothèses se faisant plus approfondi, des interrogations majeures se sont progressivement dessinées sur les retombées économiques, environnementales et sociales de ces combustibles. Sur les plans environnemental et social, les biocarburants présentent des opportunités aussi bien que des risques. Les politiques poursuivies à l'égard du secteur joueront un rôle crucial pour développer une production de biocarburants viable du point de vue environnemental et social, qui exploite les opportunités tout en maîtrisant ou atténuant les risques.

Les chapitres précédents ont étudié le rôle effectif et potentiel des biocarburants ainsi que les principaux défis et problématiques associés à leur développement sur les plans économique et environnemental et en termes de pauvreté et de sécurité alimentaire. Plusieurs questions de premier plan ont ainsi été traitées et l'on a cherché à fournir des réponses sur la base des éléments à notre disposition. Le présent chapitre s'emploie à décrire ce qu'implique l'élaboration de politiques appropriées pour ce secteur.

Questions abordées par le rapport

Les principales questions abordées dans le rapport ainsi que les réponses qui leur sont apportées peuvent être résumées comme suit.

■ *Les biocarburants menacent-ils la sécurité alimentaire?*

La hausse des prix alimentaires, qui résulte en partie de la croissance de la demande en biocarburants, va constituer une menace immédiate pour la sécurité alimentaire

des pauvres acheteurs nets de denrées alimentaires des zones urbaines et rurales. Même si les biocarburants ne sont que l'un des facteurs expliquant la récente flambée des prix de la nourriture, l'essor de leur production pourrait continuer durant encore de nombreuses années d'exercer une pression à la hausse sur les cours des denrées. Des filets de sécurité bien conçus et bien ciblés pourraient atténuer l'impact immédiat des prix élevés de l'alimentation sur les pauvres. Dans le même temps, il est important de laisser les hausses se répercuter sur les agriculteurs de manière à déclencher une réaction de l'offre. Les contrôles des prix et les interdictions d'exportations, pratiquées en 2008 par de nombreux pays en vue de protéger les consommateurs de l'envolée des cours, empêche les marchés de s'ajuster et, même s'ils atténuent en apparence le problème à court terme, pourraient en fait prolonger et aggraver la crise de sécurité alimentaire. Si on laissait les marchés fonctionner, permettant ainsi une transmission efficace des signaux de prix vers les producteurs, le niveau élevé des cours inciterait à relever la production et l'emploi, ce qui pourrait réduire à long terme les problèmes de sécurité alimentaire.

■ *Les biocarburants peuvent-ils contribuer à stimuler le développement agricole?*

Bien que la hausse des prix des produits alimentaires constitue une menace immédiate pour la sécurité alimentaire des consommateurs pauvres à travers le monde, elle peut à long terme représenter une opportunité pour le développement agricole. Celle-ci ne peut se concrétiser que si et lorsque le secteur agricole a la capacité de réagir aux incitations de prix et les paysans pauvres, en particulier, de participer à la réaction de l'offre. La demande croissante en biocarburants pourrait inverser le déclin à long terme des prix agricoles réels qui a, depuis des décennies, découragé dans de nombreux pays en développement

les investissements publics et privés dans l'agriculture et les zones rurales. Ces pays pourraient utiliser cette opportunité pour redynamiser leurs secteurs agricoles. Mais, comme pour l'agriculture en général, cela dépendra entre autres facteurs des investissements dans les infrastructures, les institutions et la technologie. Promouvoir l'accès aux ressources productives, en particulier pour les petits exploitants et les groupes marginalisés tels que les femmes et les minorités, augmentera les chances de voir l'agriculture servir de moteur à la croissance et à la réduction de la pauvreté. La suppression des subventions et barrières commerciales dont profitent les producteurs des pays de l'OCDE aux dépens de ceux des pays en développement multiplierait également les opportunités.

■ **Les biocarburants peuvent-ils contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre?**

Certains biocarburants peuvent, sous certaines conditions, contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre. En pratique cependant, les effets globaux de l'essor de la production de biocarburants dépendront très fortement de la localisation et des modalités de la production des matières premières. Les changements d'affectation des terres résultant de l'accroissement de la production de matières premières représentent un facteur déterminant. Dans de nombreuses régions, les émissions directes ou indirectes qui en découlent devraient dépasser, ou au moins neutraliser, les économies de gaz à effet de serre dégagées par l'utilisation des biocarburants dans les transports. En outre, même lorsque les biocarburants contribuent à réduire les émissions, ils ne représenteront peut-être pas le moyen le plus économique d'y parvenir. De bonnes pratiques agricoles et une augmentation des rendements peuvent aider à atténuer certaines des retombées des changements d'affectation en matière de gaz à effet de serre; en outre, les évolutions technologiques et les améliorations des infrastructures, qui relèvent le rendement par hectare, peuvent produire de meilleurs résultats. Les technologies de deuxième génération, en particulier, peuvent sensiblement améliorer le bilan de la production de biocarburants en termes de gaz à effet de serre.

■ **Les biocarburants menacent-ils les terres, l'eau et la biodiversité?**

Comme toutes les formes d'agriculture, l'essor de la production de biocarburants pourrait menacer les ressources en terres et en eaux de même que la biodiversité, et des politiques appropriées sont nécessaires pour en atténuer les conséquences négatives. Ces retombées varieront selon les matières premières, les régions et les pratiques culturales. Elles seront également différentes selon que de nouvelles terres soient utilisées pour ces combustibles ou que d'autres cultures soient abandonnées à leur profit. L'essor de la demande en produits agricoles accentuera les pressions sur la base de ressources naturelles, en particulier si la demande est satisfaite par l'expansion des surfaces cultivées. Cependant, la culture de matières premières pérennes sur des terres marginales ou dégradées permettrait d'assurer une production durable de biocombustibles. Mais ces solutions ne seront peut-être pas suffisamment viables économiquement, au moins à court terme.

■ **Les biocarburants peuvent-ils contribuer à la sécurité énergétique?**

La part des biocarburants liquides basés sur la production agricole ne saurait qu'être limitée au sein de l'offre globale en carburants de transport, et plus marginale encore par rapport à l'offre énergétique totale. Les marchés agricoles étant plus restreints que ceux de l'énergie, l'essor de la production de biocarburants relève rapidement le cours des matières premières agricoles, les rendant moins compétitifs par rapport aux combustibles à base de pétrole. Cependant, les pays disposant d'importantes ressources naturelles leur permettant de produire des matières premières de manière compétitive et de les transformer efficacement pourraient développer un secteur des biocarburants économiquement viable. Des évolutions imprévues sur les marchés de l'énergie pourraient également modifier la viabilité économique de cette production. Les innovations technologiques (notamment le développement de biocarburants de deuxième génération à base de matières premières celluloseuses) pourraient en renforcer le potentiel et accroître le nombre des pays où ces combustibles peuvent fortement contribuer

à la sécurité énergétique. Cependant, on ne sait pas encore quand ces technologies de deuxième génération deviendront commercialement viables. Lorsqu'elles le seront, les combustibles de première et de deuxième générations devraient continuer de coexister; l'essentiel de l'offre du secteur proviendra durant au moins 10 ans de la première catégorie, basée sur les cultures de sucre, d'amylacés et d'oléagineux.

Un cadre d'amélioration des politiques relatives aux biocarburants

Les biocarburants liquides destinés au transport ont été activement encouragés, en particulier par certains pays de l'OCDE, via un ensemble de politiques d'incitation et de soutien à leur production et utilisation. Ces politiques ont été largement dictées par les priorités des programmes nationaux, la volonté d'aider les agriculteurs et les communautés rurales représentant à ce titre un facteur déterminant. Elles se fondaient également sur l'hypothèse de plus en plus souvent contestée que les biocarburants contribueraient à la sécurité énergétique et à l'atténuation du changement climatique. Les conséquences involontaires de leur développement, en particulier sur les marchés et sur la sécurité alimentaire, ont souvent été sous-estimées. On admet de plus en plus la nécessité d'un ensemble de politiques et d'approches plus cohérentes sur ces questions, fondées sur une meilleure compréhension des implications que l'on découvre aujourd'hui.

Ces politiques doivent viser à saisir les opportunités offertes par ces combustibles tout en maîtrisant attentivement les risques incontestables qu'ils comportent. Pour être efficaces, elles doivent être cohérentes avec celles adoptées dans les domaines connexes et se fonder sur des principes clairs et rigoureux. Malheureusement, elles doivent également être élaborées dans un contexte de forte incertitude.

Incertitudes, opportunités et risques

En matière de biocarburants, l'élaboration des politiques doit tenir compte de la forte incertitude qui entoure encore le rôle futur des biocombustibles liquides au

sein de l'offre énergétique mondiale. Ces doutes sont illustrés par les divergences considérables entre les estimations du potentiel d'offre bioénergétique à moyen/long terme des diverses études récentes. Cependant, ces travaux reconnaissent généralement que les besoins en terres seraient trop importants pour que les biocarburants puissent remplacer à grande échelle les combustibles fossiles. Le développement des biocarburants doit être compris comme participant d'une transition à long terme vers un monde moins tributaire des combustibles fossiles, dans lequel ces produits compteraient parmi diverses sources d'énergie renouvelable. Cependant, même s'ils continuent de représenter une part minime de l'offre énergétique mondiale, ils pourraient avoir un impact considérable sur l'agriculture et la sécurité alimentaire.

Parmi les premiers facteurs d'incertitude figure l'évolution future des prix des combustibles fossiles, qui détermineront la viabilité économique des biocarburants liquides. À moyen/long terme, les évolutions technologiques dans le domaine des biocombustibles pourraient remettre en question les équations déterminant leur rentabilité. Elles pourraient concerner aussi bien la production des matières premières (par exemple nouveautés agronomiques) que leur transformation. La transition vers des produits de deuxième génération utilisant des matières premières lignocellulosiques pourrait sensiblement modifier les perspectives et les caractéristiques du développement des biocarburants et accroître leur potentiel. Les évolutions de politiques et technologiques touchant les autres énergies renouvelables et la conservation de l'énergie auront également une incidence, de même que les évolutions plus générales des politiques énergétiques, mondiales et nationales, et de celles visant à atténuer le changement climatique.

Les bioénergies ont semblé offrir des opportunités sur les plans économique et social, mais également en termes d'environnement et de ressources naturelles. Cependant, des incertitudes considérables les entourent aujourd'hui. Les opportunités socioéconomiques s'expliquent par l'augmentation de la demande en produits agricoles, qui pourrait stimuler les revenus et le développement ruraux. Du point de

vue de l'environnement et des ressources naturelles, certains s'attendaient à ce que les biocarburants contribuent sous certaines conditions à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Parmi les autres bénéfices attendus figuraient la réduction des émissions des polluants atmosphériques réglementés des moteurs à combustion et la contribution des matières premières tirées de la biomasse à la restauration des terres dégradées.

Une plus grande attention est aujourd'hui donnée aux risques qu'implique l'essor de ces combustibles. Ces derniers, que le présent rapport a détaillé, sont à la fois socioéconomiques et environnementaux. Les risques socioéconomiques ont essentiellement trait aux conséquences négatives sur les acheteurs nets d'aliments pauvres et vulnérables de la flambée des prix alimentaires, qui découle elle-même de l'essor de la demande en produits agricoles. L'intensification de la concurrence pour l'accès aux ressources – terres et eau – pourrait également menacer les ruraux démunis dont les droits fonciers ne sont pas assurés, parmi lesquels les femmes sont souvent les plus vulnérables. D'un point de vue environnemental, il apparaît de plus en plus clairement que la substitution des biocarburants aux combustibles fossiles ne saurait nullement garantir une réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ce résultat dépendra des modalités de production (méthodes culturales et de transformation) et de commercialisation des biocarburants. L'impact global sera vraisemblablement négatif si d'importantes surfaces supplémentaires sont cultivées.

Vers des politiques cohérentes

L'évolution des biocarburants est influencée par divers domaines – agriculture, énergie, transports, environnement et commerce – souvent sans que les politiques menées pour chacun d'entre eux ne soient bien coordonnées et cohérentes. Ce n'est qu'en appréciant le rôle de ces combustibles par rapport à ces domaines que l'on pourra s'assurer qu'ils contribuent bien aux divers objectifs de ces politiques.

Par exemple, les biocarburants sont issus aujourd'hui de nombreux produits agricoles également destinés à un usage

alimentaire. Leurs matières premières entrent en compétition avec l'agriculture conventionnelle pour les terres et les autres ressources productives; les politiques alimentaires et agricoles jouent donc un rôle essentiel dans le développement de celles relatives à ces combustibles. Dans le même temps, les biocarburants comptent parmi diverses sources d'énergie renouvelable, un domaine où les innovations technologiques sont rapides; par conséquent, les politiques les concernant doivent être envisagées dans le cadre plus général de la politique énergétique. De la même manière, les biocarburants ne sont que l'un des moyens de réduire les émissions de gaz à effet de serre et il convient donc de les comparer aux autres stratégies d'atténuation. Les choix dans le domaine des politiques de transport influencent également fortement la demande en biocarburants liquides. Enfin, les politiques commerciales peuvent soutenir ou freiner un développement des biocarburants respectueux de l'environnement. Si des barrières commerciales empêchent que la production et le commerce de biocarburants ne suivent l'organisation géographique la plus efficace et durable, ils pourraient également compromettre les objectifs environnementaux de ces combustibles.

Principes politiques

Cinq principes directeurs sont proposés ici pour élaborer des politiques efficaces dans le domaine des biocarburants.

- Ces politiques doivent protéger les pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire. Priorité doit être donnée aux problèmes posés par la hausse des prix alimentaires pour les pays importateurs nets d'aliments, en particulier les pays les moins avancés, et pour les acheteurs nets d'aliments pauvres et vulnérables des zones rurales et urbaines. Il faut exploiter les opportunités d'amélioration de la sécurité alimentaire et de l'économie rurale offertes par le développement des biocarburants.
- Elles doivent favoriser la croissance, en améliorant l'efficacité économique et technique, tout en s'assurant que les pays en développement puissent profiter des futures opportunités de

marché. Elles doivent par conséquent encourager la recherche-développement et améliorer ainsi l'efficacité, mais aussi la viabilité écologique, des processus de production et de transformation des matières premières des biocarburants.

De même, elles doivent créer un environnement favorable à une réaction à grande échelle de l'offre à la demande en biocarburants dans les pays en développement, qui permette aux agriculteurs pauvres d'en tirer avantage.

- Ces politiques doivent être écologiquement viables, s'employant à ce que les biocarburants contribuent fortement à réduire les émissions de gaz à effet de serre, empêchent l'épuisement des ressources en terres et hydriques et la dégradation de l'environnement et évitent de nouvelles charges excessives de polluants.
- Elles doivent être tournées vers l'extérieur et axées sur le marché, de manière à réduire les distorsions existant sur les marchés de biocarburants et agricoles et à éviter d'en créer de nouvelles. Elles doivent également tenir compte des conséquences involontaires qui pourraient s'étendre à l'extérieur des frontières nationales.
- Leur élaboration doit être bien coordonnée à l'échelle mondiale, afin de s'assurer que le système international soutienne les objectifs de viabilité écologique ainsi que les buts sociaux de développement agricole et de réduction de la pauvreté et de la faim.

Domaines d'action politique

Cette section examine certaines des questions centrales qu'il faut traiter pour s'assurer que le développement du secteur des biocarburants soit viable sur les plans environnemental et social. Certaines sont spécifiques aux biocarburants. D'autres sont des problématiques bien connues ayant trait au développement agricole durable et à la sécurité alimentaire en général, qui gagnent aujourd'hui en importance du fait de l'émergence des biocarburants comme nouvelle source de demande en produits agricoles.

Protéger les pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire

Comme on l'a souligné, les politiques relatives aux biocarburants n'expliquant pas à elles seules la hausse récente des prix des produits de base. Néanmoins, l'essor de la demande pour ces combustibles a certainement exercé une pression à la hausse sur les prix agricoles et alimentaires, qui pourrait se poursuivre durant encore un certain temps, même si et lorsque certains facteurs expliquant cette flambée se résorbent. L'ampleur des retombées est incertaine et dépendra de la rapidité d'évolution du secteur et des politiques de développement des biocarburants poursuivies par les pays développés et en développement. Cependant, il faut manifestement traiter les retombées négatives sur la sécurité alimentaire des pays en développement importateurs nets (en particulier les pays les moins avancés) et des ménages importateurs nets d'aliments, au-delà même de la situation d'urgence actuelle où des menaces graves et de large portée pèsent sur la sécurité alimentaire.

Les pays feraient un grand pas en avant en arrêtant d'adopter et d'appliquer des politiques privilégiant et encourageant la demande pour les matières premières des biocarburants au détriment de l'offre de produits alimentaires, telles que les obligations et subventions très fréquentes aujourd'hui en faveur de la production de biocarburants.

Des filets de sécurité sont nécessaires pour protéger les acheteurs nets d'aliments pauvres et vulnérables contre la pénurie de nourriture et l'érosion de leur pouvoir d'achat réel. Dans le contexte immédiat de hausse rapide des prix alimentaires, il pourrait ainsi être nécessaire de procéder à des distributions directes de nourriture, des subventions alimentaires ciblées et des transferts en espèces, mais aussi de mettre en œuvre des programmes de nutrition, par exemple dans les écoles. Des importations et des subventions généralisées pourraient également être requises. À court/moyen terme, il faudra mettre sur pied des programmes de protection sociale ou étendre et renforcer ceux existants. Les systèmes de protection sociale, s'ils sont bien structurés et bien ciblés, peuvent apporter un soutien direct aux plus démunis à un coût

bien inférieur à celui d'actions plus larges, ce qui les rend plus viables.

À moyen/long terme, une réaction de l'offre du secteur agricole permettrait d'atténuer l'impact de la flambée des prix des aliments. Pour qu'elle se produise, une transmission efficace des prix vers les exploitations est nécessaire. Cette dernière dépend des politiques et de l'existence d'infrastructures institutionnelles et physiques permettant un bon fonctionnement des marchés. Les interventions visant à contrôler les prix ou à modifier les flux d'échanges, bien qu'atténuant en apparence immédiatement les problèmes, pourraient se révéler contreproductives à long terme car elles interfèrent avec les incitations de prix pour les producteurs. Les investissements dans les infrastructures de stockage et de transport sont également essentiels à un fonctionnement efficace des marchés.

Profiter des opportunités de développement agricole et rural

Si elle représente une menace immédiate pour la sécurité alimentaire des acheteurs d'aliments nets pauvres et vulnérables, la hausse des prix des produits agricoles découlant de l'essor de la demande en biocarburants peut offrir à long terme des opportunités pour le développement, les revenus et l'emploi agricoles et ruraux. Elle peut participer largement à la relance de l'agriculture en incitant le secteur privé à investir et à produire. Cependant, des prix élevés ne suffisant pas à eux seuls à un développement agricole à grande échelle, l'investissement en faveur des gains de productivité des pays en développement seront un complément indispensable. Pour dégager ces gains de productivité, il faudra réaliser des améliorations sensibles et durables dans des domaines depuis longtemps négligés tels que la recherche, la vulgarisation et les infrastructures d'ensemble et agricoles, et disposer d'instruments de crédit et de maîtrise du risque; autant d'éléments qui doivent accompagner l'accroissement des incitations de prix.

L'effort doit viser en particulier à permettre aux producteurs pauvres des zones rurales – les moins à même de

répondre à l'évolution des signaux de marché – d'accroître leur production et leur offre de produits commercialisables. La recherche agricole doit répondre aux besoins de ces producteurs, qui pour la plupart exploitent des terres de plus en plus marginales. Il est également essentiel de faciliter leur accès aux services agricoles, notamment en matière de vulgarisation, et aux services financiers et de renforcer leur capacité à en tirer avantage. Il apparaît tout aussi fondamental de leur garantir l'accès aux ressources naturelles telles que la terre et l'eau et de les encourager à dégager des revenus non agricoles, notamment à travers le paiement des services environnementaux. Les questions de politique foncière sont déterminantes, en particulier concernant la nécessité de veiller au respect des droits fonciers des communautés vulnérables et désavantagées. Des mesures sont nécessaires pour aider les ménages pauvres ruraux à renforcer leurs moyens d'existence dans un contexte d'incertitudes climatiques accrues, et à leur permettre de tirer parti des nouvelles méthodes de maîtrise de la météorologie et des autres risques, les nouvelles formes d'assurance notamment.

Assurer la viabilité écologique

Il faut s'assurer que la poursuite de l'essor de la production de biocarburants apporte une contribution positive à l'atténuation du changement climatique. Dans cette perspective, il apparaît indispensable de mieux comprendre l'incidence des biocarburants sur les changements d'affectation des terres, qui sont le facteur influençant le plus les émissions de gaz à effet de serre. Les autres retombées négatives sur l'environnement doivent également être évaluées et atténuées. Pour permettre une approche cohérente, il convient d'élaborer des méthodes harmonisées en matière d'analyse du cycle de vie et de bilans de gaz à effet de serre et d'arrêter des critères de production durable.

Les mesures de soutien ont provoqué une croissance artificiellement rapide des biocarburants. Réduire ce rythme de développement en supprimant les subventions et obligations en faveur de la production et de la consommation contribuera à la plus grande viabilité

écologique de ces combustibles car elle libérera du temps pour améliorer les technologies et les rendements et freiner ainsi l'expansion des zones cultivées. La recherche-développement, tout en investissant dans les gains de productivité, pourrait contribuer à réduire la pression exercée sur les ressources naturelles par l'essor de la production de biocarburants. En effet, l'amélioration des technologies, s'agissant de la production des matières premières comme de leur transformation, sera essentielle à la viabilité à long terme de la production de biocombustibles. Des critères environnementaux et un système connexe de certification peuvent contribuer à la viabilité écologique, mais ne sauraient traiter directement les effets du changement d'affectation des terres résultant de la modification de l'échelle de production. Cependant, il convient de soumettre ces critères à un contrôle attentif; ils doivent s'appliquer uniquement aux biens publics mondiaux et éviter de créer de nouveaux obstacles au commerce et d'imposer des contraintes injustifiées à l'essor des pays en développement. La question d'un éventuel traitement différencié des matières premières des biocarburants et des produits agricoles en général doit être abordée et clarifiée. Rien ne justifie intrinsèquement cette approche, qui ne peut pas non plus être appliquée concrètement.

Comme pour tous les types de production agricole, encourager de bonnes pratiques agricoles peut être un moyen pratique d'atténuer les répercussions négatives de l'essor de la production de biocarburants sur le changement climatique et les autres aspects environnementaux. Le paiement des services environnementaux que fournissent les producteurs de matières premières en utilisant des mécanismes durables de production est un autre instrument exploitable de concert avec les critères de viabilité écologique pour promouvoir une production durable. Au départ, la promotion des bonnes pratiques peut être associée au renforcement des capacités des pays qui en ont le plus besoin. Des normes et systèmes de certification plus rigoureux pourraient être progressivement introduits, en temps opportun.

Réexaminer les politiques existantes en matière de biocarburants

Les pays de l'OCDE, en particulier, ont fortement soutenu le secteur; sans cet appui, l'essentiel de leur production n'aurait sans doute pas été viable économiquement au vu des technologies existantes et des prix relatifs récents des matières premières bioénergétiques et du pétrole brut. Les principaux objectifs de ces politiques, outre celui de soutenir les revenus agricoles, ont été d'atténuer les changements climatiques et d'assurer la sécurité énergétique. Les politiques adoptées se sont polarisées sur l'instauration d'obligations et d'importantes subventions en faveur de la production et de la consommation de biocarburants liquides. Les mesures protectionnistes, tels que les tarifs douaniers, ont restreint l'accès au marché pour les éventuels producteurs des pays en développement, au détriment d'une structure de production et d'une allocation des ressources efficaces au plan international. Ces mesures de soutien et de protection s'ajoutent aux très importantes subventions et protections qui caractérisent depuis des décennies les politiques agricoles de la plupart des pays de l'OCDE. Elles ont accentué les distorsions de marché induites par ces politiques.

Il est urgent de réexaminer les politiques des biocarburants à la lumière des connaissances nouvelles sur les biocarburants et leurs implications. Cette étude doit s'appuyer sur une évaluation de leur efficacité à parvenir aux objectifs et de leur coût. Les données examinées dans ce rapport indiquent que les politiques poursuivies sont inefficaces pour assurer la sécurité énergétique et atténuer le changement climatique. En effet, s'agissant de la sécurité énergétique, ces combustibles ne sauraient représenter qu'une petite partie de l'offre énergétique mondiale. L'atténuation attendue des émissions de gaz à effet de serre n'est pas non plus certaine; il apparaît que l'essor rapide de la production de tels combustibles pourrait au contraire en provoquer l'augmentation, en particulier en cas de changements d'affectation des terres à grande échelle. Les politiques poursuivies ont représenté un coût pour les pays de l'OCDE, qui pourrait augmenter parallèlement à l'essor de la production.

Au vu des connaissances actuelles, il semble difficile de plaider le maintien de certaines politiques en cours telles que les obligations de mélange, les subventions à la production et à la consommation et les barrières commerciales. Les dépenses affectées aux biocarburants seraient bien plus efficaces si elles concernaient la recherche-développement (en matière d'agriculture en général et de biocarburants en particulier), en vue d'améliorer l'efficacité économique et technique et la durabilité, plutôt que les subventions à la production et la consommation. La transition vers les biocarburants de deuxième génération, en particulier, semble très prometteuse.

Diverses considérations d'économie politique militent également contre de telles subventions. Même lorsqu'elles pourraient être justifiées (par exemple en arguant qu'il s'agit d'une industrie naissante) et n'entendent qu'à être temporaires, l'expérience (par exemple les anciennes politiques agricoles) montre qu'il est extrêmement difficile de les supprimer une fois entérinées.

La cohérence des politiques est également essentielle. Les biocarburants ne sont qu'une source d'énergie renouvelable parmi tant d'autres et qu'une des différentes stratégies d'atténuation des gaz à effet de serre. S'agissant de la sécurité énergétique, il importe de mettre sur un pied d'égalité les divers fournisseurs et sources d'énergie renouvelable, sur les plans national et international, et d'éviter de favoriser les biocarburants aux dépens des autres sources. Concernant l'atténuation des gaz à effet de serre, les taxes sur le carbone et les permis négociables sont des mécanismes qui associent au carbone un coût ou un prix, stimulant ainsi les moyens les plus efficaces de réduire les émissions, tels que la conservation de l'énergie, les biocarburants et d'autres technologies.

La suppression des obligations et subventions associées aujourd'hui à la production et à la consommation apporterait d'autres avantages ou atténuerait certaines retombées négatives des biocarburants. Les subventions et obligations ont généré une croissance artificiellement rapide de la production de biocarburants, exacerbant certains de ses effets négatifs. Cette croissance rapide a

exercé une forte pression à la hausse sur les prix des produits alimentaires et constitue l'un des facteurs (sans doute pas le plus important) de la récente flambée. L'essor rapide des biocarburants induit par les politiques accroît également les pressions sur les ressources naturelles, de par ses effets sur les changements d'affectation des terres. Comme on l'a vu plus haut, un développement plus progressif du secteur atténuerait les pressions à la hausse des prix et réduirait la dégradation des ressources naturelles. Il permettrait en effet d'élaborer et de diffuser des technologies, une part plus importante de la demande pouvant ainsi être satisfaite par des gains de productivité plutôt que par l'expansion des zones cultivées.

Accroître l'appui du système international au développement durable des biocarburants

Il faut faire en sorte que les règles du commerce international et les politiques commerciales nationales pour l'agriculture et les biocarburants favorisent davantage une allocation internationale efficace et équitable des ressources. La combinaison actuelle entre subventions, obligations et barrières commerciales ne sert pas cet objectif. Les politiques commerciales des biocarburants doivent accroître les opportunités pour les producteurs agricoles et transformateurs de biocarburants des pays en développement, en fonction de leurs avantages comparatifs, en éliminant les barrières commerciales existantes. Cela contribuera à créer une structure plus efficace pour la production de biocarburants à l'échelle internationale.

Il apparaît nécessaire de disposer d'une instance internationale appropriée où les critères de durabilité pourraient être débattus et convenus afin de s'assurer qu'ils atteignent leurs objectifs environnementaux sans créer des barrières inutiles pour les fournisseurs des pays en développement. Il convient également de s'assurer que les critères de durabilité et les systèmes de certification connexes ne sont pas introduits unilatéralement et ne constituent pas un nouvel obstacle au commerce. Dans la mesure où de tels critères sont arrêtés, la communauté internationale est dans l'obligation d'aider

au renforcement des capacités des pays en développement.

De même, il est clair que la communauté internationale des donateurs a la responsabilité d'aider les pays en développement à affronter les menaces immédiates pesant sur leur sécurité alimentaire, qui découlent de la hausse des prix de l'alimentation, en fournissant des ressources pour engager les mesures d'aide et de protection nécessaires pour les pays et groupes de population les plus vulnérables et les plus touchés.

Les donateurs internationaux doivent également reconnaître les opportunités qui découlent du développement des biocarburants et redoubler d'efforts pour soutenir le développement agricole. Les opportunités et défis associés aux biocarburants sont souvent les mêmes que ceux que l'on a connu avec l'expansion et l'intensification agricoles. Cependant, l'essor des biocarburants et les hausses de prix des produits agricoles qui en découlent améliorent le rendement des investissements agricoles et militent en faveur d'une augmentation de l'aide au développement ciblant en particulier le secteur agricole.

Conclusions

La production et la consommation de biocarburants ont augmenté de manière spectaculaire au cours des dernières années, portées essentiellement par les politiques visant à accroître la sécurité énergétique, réduire les émissions de gaz à effet de serre et soutenir le développement agricole. Cet essor semble par de nombreux aspects avoir précédé notre compréhension des retombées de ce phénomène sur la sécurité alimentaire et l'environnement. Alors que nous prenons de plus en plus conscience de ces répercussions, il apparaît nécessaire d'asseoir les politiques des biocarburants sur une base plus solide. Le défi que nous devons relever consiste à réduire les risques posés par ces combustibles tout en assurant dans le même temps un accès élargi à leurs opportunités. Il apparaît urgent de réexaminer les politiques en la matière dans un contexte international afin de protéger les pauvres et les victimes de l'insécurité alimentaire et de promouvoir un large développement rural et agricole tout en veillant à la viabilité écologique.

Le point de vue de la société civile

Agrocombustibles ou souveraineté alimentaire?

De la part du Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP)

www.foodsovereignty.org

La vague actuelle d'investissements massifs dans la production d'énergie fondée sur la culture et la transformation industrielle de plantes telles que le maïs, le soja, l'huile de palme, la canne à sucre, le canola, etc., ne va résoudre ni la crise climatique, ni celle de l'énergie. Ses conséquences sociales et environnementales seront désastreuses. Elle constitue déjà l'une des causes de la crise alimentaire actuelle et représente une nouvelle et très sérieuse menace pour la production vivrière des petits cultivateurs et pour la réalisation de la souveraineté alimentaire à l'échelle de la population mondiale.

On entend dire que les agrocombustibles contribueront à la lutte contre le changement climatique. En réalité, c'est l'inverse. Les nouvelles plantations en monoculture extensive pour la production d'agrocombustibles favorisent les émissions de gaz à effet de serre du fait du déboisement, du drainage des terres humides et du démantèlement des terres communales. Les terres de la planète sont tout simplement insuffisantes pour produire toute l'énergie nécessaire à une société industrielle dont les besoins pour le transport des personnes et des biens sont en augmentation constante. La promesse des agrocombustibles entretient l'illusion que nous pouvons continuer à consommer de l'énergie à un rythme toujours plus soutenu. La seule réponse possible face à la menace du changement climatique consiste à réduire la consommation d'énergie au niveau mondial, et à réorienter le commerce international vers les marchés locaux.

Face au changement climatique, nous n'avons pas besoin de plantations agroénergétiques pour produire de l'énergie. Nous devons au contraire inverser le système alimentaire industriel. Nous avons besoin de politiques et de stratégies pour réduire la consommation d'énergie et éviter le gaspillage. De tels instruments existent déjà et sont préconisés. Dans le secteur agricole et alimentaire, il s'agit ainsi d'orienter la production vers les marchés locaux plutôt qu'internationaux; d'adopter des stratégies pour maintenir les personnes sur les terres, au lieu de les en chasser; de promouvoir des approches durables pour rétablir la biodiversité dans le secteur agricole; de diversifier les systèmes de production agricole, en s'appuyant sur les savoirs locaux et en les enrichissant; et de replacer les communautés locales au volant du développement rural. Autrement dit, il s'agit de marcher résolument vers la souveraineté alimentaire!

Nous demandons:

- La fin de la production industrielle d'agrocombustibles, fondée sur la monoculture et, dans une première étape, la déclaration immédiate d'un moratoire international de cinq ans sur la production, le commerce et la consommation d'agrocombustibles industriels.
- Une évaluation approfondie des coûts sociaux et environnementaux du boom des agrocombustibles et des profits réalisés par les multinationales dans la transformation et le commerce des matières premières.
- La promotion et le développement de modèles de production à petite échelle et de consommation locale et le rejet du consumérisme.
- Un soutien explicite des gouvernements et des institutions au modèle paysan et viable de production et de distribution des denrées alimentaires, caractérisé par sa consommation minimale d'énergie, sa capacité de créer des emplois et de respecter la diversité culturelle et biologique et son effet positif sur le réchauffement de la planète (des sols fertiles sont le meilleur moyen de piéger le CO₂).
- La réorientation des politiques agricoles vers des communautés et des moyens d'existence ruraux durables, reposant sur la souveraineté alimentaire et sur une réforme agraire authentique.

Les biocarburants: nouveau débouché pour l'agriculture familiale

De la part de la Fédération internationale des producteurs agricoles (FIPA)

www.ifap.org

La production d'aliments destinés à la consommation humaine ou animale demeure primordiale pour les agriculteurs de la FIPA; toutefois, les biocarburants constituent un nouveau débouché commercial, permettent de diversifier les risques et favorisent le développement rural. Ils représentent aujourd'hui la meilleure option pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dérivant du secteur des transports, de façon à atténuer les effets du changement climatique. Compte tenu du niveau record des prix actuels du pétrole, les biocarburants apportent également une contribution à la sécurité énergétique.

Depuis quelque temps, les biocarburants sont accusés d'être responsables de la flambée des prix des denrées alimentaires. De nombreux facteurs sont à l'origine du renchérissement des denrées alimentaires, y compris les pénuries du côté de l'offre dues à des conditions climatiques défavorables, et la transformation des habitudes alimentaires qui contribue à renforcer la demande. La proportion à l'échelle mondiale des terres agricoles qui ont été détournées vers la production de biocarburants est très faible: 1 pour cent au Brésil, 1 pour cent en Europe, 4 pour cent aux États-Unis d'Amérique, aussi cette production n'est-elle qu'un facteur marginal dans la hausse des prix alimentaires.

Il est important, pour une communauté agricole longtemps pénalisée par de faibles revenus, de balayer ces idées fausses au sujet des biocarburants. Les bioénergies offrent une bonne occasion pour relancer les économies rurales et réduire la pauvreté, à condition toutefois que leur production respecte des critères de durabilité. La production durable de biocarburants de la part de petits exploitants ne constitue pas une menace pour la production vivrière, mais au contraire une chance d'améliorer la rentabilité de leurs activités et de revitaliser les communautés rurales.

Le développement des biocarburants exige la mise en place d'incitations et de cadres d'action publics positifs, tels que des objectifs obligatoires concernant l'utilisation des biocarburants et des incitations fiscales en faveur des biocarburants, par opposition aux combustibles fossiles, jusqu'à ce que l'industrie parvienne à maturité. Il est dans l'intérêt général que les biocarburants soient produits à partir de sources locales, puisqu'ils créent des emplois et des richesses dans le pays. Les gouvernements devraient également favoriser les investissements, par exemple en prévoyant des dégrèvements d'impôt pour les petits producteurs de biocarburants, en finançant les plantes de production de bioénergie, en renforçant la participation des agriculteurs grâce à des subventions de contrepartie et en réduisant les risques liés à l'adoption de nouvelles technologies. Le soutien à la recherche-développement est essentiel, notamment pour la technologie à petite échelle et pour renforcer le potentiel énergétique des plantes locales.

Les biocarburants ne sont pas une solution miracle, mais ils offrent d'importantes possibilités de revenus pour les agriculteurs. Pour que ces derniers puissent en tirer parti, une évaluation approfondie et à long terme des avantages et des coûts économiques, environnementaux et sociaux doit être effectuée pour identifier les possibilités réelles d'amélioration des revenus des producteurs. Des stratégies judicieuses doivent être mises au point, en collaboration avec les différentes parties prenantes, pour tirer parti des bienfaits environnementaux et économiques potentiels, avec, notamment, l'élaboration d'une politique rationnelle d'utilisation des terres, la sélection pertinente des cultures et des zones de production et la protection des droits des exploitants agricoles. Les organisations d'agriculteurs doivent encourager la création de mécanismes d'incitation appropriés qui permettront à leurs membres de mettre cette nouvelle possibilité à profit et d'en tirer des revenus complémentaires.

Des efforts supplémentaires en matière de recherche-développement sont nécessaires pour éviter toute concurrence entre les utilisations alimentaires et énergétiques de certaines cultures et pour capter les bons signaux concernant l'essor de la production de biocarburants dans le monde. Il est donc extrêmement important de combler le déficit de connaissances relatif aux biocarburants grâce à la diffusion d'informations et à des programmes de renforcement des capacités qui aideront les agriculteurs à occuper la place qui leur revient dans la chaîne de valeur.