

mi032f



Secretariat HLPE c/o FAO
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italy

Site web: www.fao.org/cfs/cfs-hlpe
Courriel: cfs-hlpe@fao.org

Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition

Extrait du rapport¹ *Agrocarburants et sécurité alimentaire*

Résumé et recommandations

En octobre 2011, le Comité de la sécurité alimentaire (CSA) a recommandé que soient réexaminées *«lorsqu'il y a lieu et si nécessaire – les politiques relatives aux agrocarburants à la lumière d'études impartiales et scientifiques sur les chances à saisir et les défis à relever dans ce domaine du point de vue de la sécurité alimentaire et pour faire en sorte que les agrocarburants puissent être produits là où leur production est viable d'un point de vue économique, environnemental et social»*. Dans le droit fil de cette recommandation, le CSA a chargé le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, *«en tenant pleinement compte des ressources et des autres priorités du CSA, de faire une étude documentaire comparative, fondée sur des données scientifiques, en prenant en considération les travaux issus de la FAO et du Partenariat mondial sur les bioénergies, des répercussions positives et négatives des agrocarburants sur la sécurité alimentaire»*.

L'analyse des liens entre agrocarburants et sécurité alimentaire est un exercice particulièrement exigeant, à l'intersection des recoupements entre de grands enjeux mondiaux que sont l'énergie, l'alimentation, l'utilisation des terres et le développement. La production d'agrocarburants et les politiques mises en œuvre à l'appui du développement de la filière peuvent avoir des effets tant favorables que défavorables sur chacune des quatre dimensions de la sécurité alimentaire – disponibilité, accès, utilisation (nutrition) et stabilité. L'appréciation des liens et des relations de cause à effet entre agrocarburants et sécurité alimentaire suppose une évaluation et mondiale et locale. Elle doit par ailleurs s'inscrire dans une perspective dynamique, compte tenu de l'évolution rapide de la situation, des relations complexes et parfois différées entre les facteurs à l'origine du développement des agrocarburants et ses impacts (positifs et négatifs) sur la sécurité alimentaire, et la nécessité d'établir des projections. Cette

¹ Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, 2013. *Agrocarburants et sécurité alimentaire. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome 2013. Le rapport sera prochainement disponible dans son intégralité à l'adresse www.fao.org/cfs/cfs-hlpe.

approche suppose que l'on formule des hypothèses relatives à divers paramètres qui vont du rôle des bioénergies à l'évolution des techniques et à leurs impacts potentiels aux niveaux mondial et local.

Résumé

1. Politiques relatives aux agrocarburants

1. Les politiques publiques ont joué un rôle majeur dans l'augmentation de la production d'agrocarburants. Il en découle deux constats majeurs: premièrement, le profil du secteur des biocarburants varie considérablement d'un pays ou d'une région à l'autre, compte tenu de la diversité des institutions compétentes et des ressources naturelles disponibles, ce qui explique la grande diversité des politiques et des plans nationaux mis en œuvre dans le monde. Deuxièmement, les pays ayant adopté des politiques de promotion des agrocarburants ont souvent été enclins à réguler les importations d'agrocarburants par des mesures tarifaires et des barrières douanières afin de protéger leurs marchés intérieurs. Les exportations se sont vu appliquer des stratégies similaires.
2. Les dispositifs réglementaires qui peuvent être mis en place sont également très divers.
 - Certains jouent sur la demande et favorisent la création de marchés: exonérations fiscales, obligations faites aux distributeurs et aux stations-service d'incorporer un pourcentage donné d'agrocarburants dans les hydrocarbures, passation de marchés publics (carburants ou véhicules), mesures incitatives ciblant les utilisateurs (subventionnement du parc automobile), entre autres exemples. D'autres ont pour objet de soutenir la production et la distribution: subventionnement des opérations de mélange et de transformation pour compenser le surcoût des agrocarburants par rapport aux produits pétroliers, subventions agricoles accordées aux producteurs de cultures transformables en agrocarburants, aides des banques publiques aux acteurs investissant dans la chaîne de production d'agrocarburants et dans les installations et infrastructures connexes, appui des pouvoirs publics à la recherche-développement sur les agrocarburants, zonage des sites de production de cultures énergétiques (notamment en Europe, la possibilité d'utiliser les éventuelles terres en jachère).
 - D'autres mécanismes s'apparentent à des règles commerciales et visent soit à protéger le marché intérieur (droits d'importation, critères d'admissibilité, quotas), soit à faire obstacle aux exportations (tarifs d'exportation, quotas).
 - Enfin, certains dispositifs font intervenir des critères d'ordre environnemental et technique (seuils de tolérance applicables à la teneur en agrocarburants des mélanges, réglementations relatives à la qualité des carburants, certification des produits).
3. Les marchés des agrocarburants se sont développés à la suite des deux flambées des prix du pétrole survenues dans les années 70. Plusieurs pays avaient alors proposé l'adoption de politiques concernant des carburants de substitution, mais deux États ont mis en place un marché du bioéthanol et une filière de production d'agrocarburants au cours de cette période: le Brésil, où les agrocarburants sont produits à partir de la canne à sucre, et les États-Unis, où l'on utilise du maïs. Les deux pays ont su mettre à profit les capacités de production agricole existantes pour créer de nouveaux marchés dans un contexte marqué par la baisse du prix des produits et la nécessité de trouver de nouveaux débouchés. Dans les deux cas, le développement de la filière répondait aussi à des objectifs stratégiques de plus grande envergure: il s'agissait notamment de réduire la dépendance à l'égard des importations énergétiques et, dans le cas du Brésil, d'équilibrer la balance des paiements pour compenser les effets d'une facture pétrolière très élevée.

4. Ces politiques concernant les agrocarburants ne se limitaient pas aux seuls aspects réglementaires. Elles avaient aussi pour objet de favoriser la création de nouveaux marchés, grâce à l'adoption de mesures contraignantes ou fortement incitatives axées sur l'incorporation d'agrocarburants aux hydrocarbures et associées à des dispositifs d'exonération fiscale, des subventions et des crédits à des taux préférentiels.
5. Au Brésil, le secteur de la canne à sucre a réagi de manière positive au lancement du programme PROALCOOL, en 1975. Le programme, destiné à stimuler à la fois l'offre et la demande, était assorti d'un ensemble de mesures axées sur la promotion de la recherche-développement, le subventionnement des approvisionnements et des investissements, l'installation obligatoire de pompes à éthanol, la taxation de l'essence et la mise en place de divers dispositifs réglementaires. La production a rapidement augmenté pour atteindre 12 milliards de litres en dix ans.
6. Aux États-Unis, l'intérêt suscité par les produits de substitution des hydrocarbures a culminé en période de crise, notamment pendant les deux Guerres mondiales et la crise énergétique des années 70. Cependant, la production d'éthanol n'a véritablement décollé qu'à compter des années 80, après la promulgation de la loi de 1978 sur la fiscalité de l'énergie, à l'origine du subventionnement de l'éthanol mélangé à de l'essence, et de la loi de 1980 sur la sécurité de l'énergie, qui prévoyait l'octroi aux petits producteurs d'éthanol de prêts sous forme d'assurance-crédit, des garanties de prêt, des contrats fédéraux d'achat d'éthanol et l'application de droits d'entrée aux importations d'éthanol. Les efforts de promotion des agrocarburants se sont d'abord concentrés dans les régions productrices de maïs, où l'éthanol était un coproduit de la fabrication de sirop de maïs.
7. Lorsque la promotion des biocarburants s'est intensifiée, au début des années 2000, le marché et l'industrie des agrocarburants étaient déjà solidement implantés au Brésil et aux États-Unis, et la demande était en progression constante, grâce aux politiques menées par les pouvoirs publics. Durant les dix premières années du XXI^e siècle, la filière sucre/éthanol brésilienne a fonctionné de manière autonome hors de tout cadre de contrôle direct, en s'adaptant à la fluctuation des prix relatifs. Certaines analyses donnent à penser qu'aux États-Unis, le secteur de la production d'éthanol serait lui aussi parfaitement viable en l'absence de mesures d'encadrement, compte tenu du prix élevé des hydrocarbures et de l'interdiction dont le méthyl-tertio-butyl éther (MTBE) fait l'objet depuis 2003.
8. Dans l'Union européenne (UE), le biodiesel occupe une place plus importante dans les politiques relatives aux agrocarburants, la moitié du parc européen de véhicules légers et plus de la moitié des véhicules neufs étant équipés de moteurs diesel. Cette situation a conduit à privilégier l'utilisation de matières premières issues de cultures d'oléagineux (au détriment des céréales et de la betterave à sucre) pour la production d'agrocarburants. Cependant, la biomasse produite en Europe ne suffira pas pour atteindre les objectifs de l'UE. C'est pourquoi la politique européenne a provoqué la mondialisation du marché des agrocarburants et des matières premières pour agrocarburants, sur lequel les produits agricoles des pays en développement sont appelés à jouer un rôle de premier plan. Pour l'heure, l'Amérique latine et l'Asie occupent une position dominante sur le marché. Dans le même temps, la production d'agrocarburants doit s'opérer conformément aux critères de «durabilité» qui sous-tendent le marché européen, tels qu'ils ont été définis par exemple dans la Directive européenne sur la qualité des carburants et dans le cadre, notamment, de la Table ronde sur les agrocarburants durables.
9. Les politiques en matière d'agrocarburants ont atteint une étape décisive aux États-Unis et dans l'Union européenne, où des propositions visant à fixer un plafond proche des niveaux de production actuels pour encadrer la production d'agrocarburants à partir de plantes à usage alimentaire sont actuellement à l'étude.

10. De nombreux autres pays (plus de 50 à la date de rédaction du présent rapport) ont maintenant adopté des politiques en la matière. Pris l'ensemble, les parcs automobiles de la Chine et de l'Inde sont maintenant très proches de celui des États-Unis, mais progressent beaucoup plus vite, ce qui suscite des inquiétudes quant aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et à la pollution urbaine qui pourraient en résulter. Dans ces pays émergents, la sécurité alimentaire est vite devenue une considération essentielle dans les stratégies de promotion des agrocarburants. Ainsi, les politiques menées en Chine, en Inde et en Afrique du Sud stipulent expressément que les agrocarburants ne doivent pas être produits à partir de cultures alimentaires ou sur des terres utilisées pour la production alimentaire. En Inde et en Afrique du Sud, le *Jatropha curcas*, culture totalement impropre à la consommation, a suscité de grands espoirs, d'autant qu'il s'adapte bien aux terres marginales. L'Afrique du Sud, pour sa part, a préféré privilégier les ressources encore inexploitées des *homelands*, régions marginalisées sous le régime d'apartheid. Toutefois, dans les trois cas, le potentiel de la culture choisie à produire efficacement sur des terres marginales des matières premières destinées à la fabrication de biocarburants n'a, à ce jour, pas encore été effectivement démontré.

2. Les agrocarburants et la frontière technologique

11. L'ampleur de la compétition entre promotion des agrocarburants et production alimentaire, qui soulève des questions de sécurité alimentaire est fonction des facteurs suivants:
- choix de la matière première utilisée pour la production d'agrocarburants;
 - ressources naturelles (terre et eau, en particulier) utilisées;
 - efficacités relatives des différentes matières premières (GES, rendements, coûts);
 - technologies de transformation employées.
- Ce conflit suscite de très vives inquiétudes, compte tenu de la place prépondérante qu'occupent les cultures alimentaires et fourragères dans la production d'éthanol et de biodiesel.
12. L'impact de la production d'agrocarburants et des politiques de promotion des agrocarburants est surtout fonction du choix de la matière première et du procédé utilisés, qui détermine aussi la forme que prend la concurrence s'exerçant sur l'accès à la nourriture, au fourrage et à la terre. De fait, les besoins en terre varient selon la matière première utilisée.
13. Si le calendrier de mise en service des installations de production d'agrocarburants de deuxième génération s'est révélé exagérément optimiste, comme en témoigne en particulier la norme sur les combustibles renouvelables adoptée aux États-Unis, les premières unités commerciales de production d'agrocarburants cellulosiques sont malgré tout sur le point d'entrer en exploitation. De multiples procédés de conversion des différentes matières premières transformables en biocarburants sont en cours d'élaboration et d'application. Ces deux prochaines années, on peut prévoir que les données tant attendues sur les coûts d'exploitation de ces technologies à l'échelle commerciale et sur leurs performances respectives soient enfin disponibles, ce qui conduira vraisemblablement à en éliminer certaines. L'apprentissage par la pratique peut contribuer à réduire le coût du procédé industriel, élément important des coûts de production des agrocarburants de dernière génération. De plus, ces avancées industrielles sont généralement plus rapides que les progrès agronomiques indispensables à la baisse du coût des matières premières entrant dans la fabrication des agrocarburants classiques et de dernière génération.
14. Les enseignements tirés de l'utilisation de *Jatropha curcas* montrent que l'exploitation d'une nouvelle source de biomasse pour la production d'agrocarburants amorce nécessairement, sous une forme ou une autre, une concurrence en matière d'accès aux ressources en terre et en eau, ce qui ne sera pas nécessairement sans incidence sur la sécurité alimentaire.

3. Agrocarburants, prix alimentaires, faim et pauvreté

15. En moins d'une décennie, la production mondiale d'agrocarburants a été multipliée par cinq, passant de moins de 20 milliards de litres par an en 2001 à plus de 100 milliards de litres par an en 2011. La progression la plus forte a été enregistrée au cours de la période 2007-2008, qui coïncide avec l'augmentation spectaculaire du prix des produits alimentaires (Rapport du Groupe d'experts de haut niveau, 2011a) à l'origine des émeutes de la faim dont les villes de nombreux pays en développement ont été le théâtre. En 2008 et en 2011-2012, le prix des céréales, des oléagineux et des matières grasses commercialisés à l'échelle mondiale était en moyenne de 2 à 2,5 fois supérieur aux prix alimentaires moyens relevés au cours de la période 2002-2004, et le prix du sucre était en moyenne supérieur de 80 pour cent à 340 pour cent aux valeurs relevées entre 2000 et 2004. Cette augmentation s'est accompagnée d'une instabilité et d'une flambée des prix sans précédent depuis les années 70.
16. Bien que divers autres facteurs aient été recensés dans le cadre des innombrables études menées depuis lors et consacrées aux causes de l'inflation des prix alimentaires (HLPE, 2011a), de nombreux observateurs et organisations, dont la Banque mondiale et les organisations de la société civile (OSC), estiment que la très forte progression de la demande d'agrocarburants a contribué fortement à cette flambée des prix.
17. Le débat sur les agrocarburants et le prix des denrées alimentaires ne date pas d'hier. La question fait controverse, notamment dans la littérature spécialisée, qui témoigne de la grande diversité des analyses et des points de vue. Cette situation tient aux multiples facteurs et boucles de rétroaction susceptibles d'avoir une influence positive ou négative sur le mécanisme de formation des prix. Par ailleurs, l'influence relative de ces effets favorables et défavorables ne s'exprime pas de la même manière selon que l'on se place dans le court ou le long terme, et peut avoir des effets différés qui compliquent considérablement l'analyse. Le débat est d'autant plus confus que les experts utilisent différents modèles économiques et diverses formes d'analyse statistique. Il serait donc impossible d'établir des conclusions fiables sans aborder certaines de leurs complexités.
18. Outre les agrocarburants, de nombreux facteurs influent sur l'offre et la demande mondiales d'aliments. L'élément d'appréciation le plus important dans le contexte de l'analyse présentée dans ce rapport est non pas l'effet global net de l'ensemble des facteurs considérés sur les prix nets des denrées alimentaires – la question a déjà été traitée, notamment dans le rapport 2011 du Groupe d'experts de haut niveau – mais l'effet isolé des agrocarburants sur les prix des aliments, *toutes choses étant égales par ailleurs*. La principale difficulté consiste donc à faire la part des choses et à isoler l'impact des agrocarburants de celui des autres facteurs, de manière à l'analyser du point de vue de son effet *supplémentaire*, dans la mesure où ce dernier entraîne des effets *supplémentaires* sur les prix.
19. L'utilisation de cultures pour la production d'énergie a pour première conséquence directe de réduire la disponibilité de nourriture et de fourrage, ce qui entraîne une augmentation des prix et une baisse de la demande de nourriture parmi les plus pauvres, tout en encourageant les agriculteurs à produire davantage. À cela s'ajoute un effet de substitution, au niveau de la consommation et de la production, ce qui explique, entre autres raisons, que les hausses des prix se répercutent d'une culture sur l'autre.
20. Les observations et l'analyse des résultats des études menées dans ce domaine permettent de dégager les grandes tendances suivantes:
 - i) Toutes choses étant égales par ailleurs, l'apparition d'une demande rigide d'agrocarburants influe incontestablement sur le prix des produits alimentaires. Il s'agit là d'une constante, tous contextes

confondus, même lorsque les prix baissent en raison de facteurs sans rapport avec les agrocarburants.

- ii) Les agrocarburants ont effectivement influé de manière déterminante sur la hausse à court terme des prix des produits alimentaires observée ces dernières années (depuis 2004), mais la question de savoir s'ils en ont été la cause principale ne fait toujours pas l'unanimité. Le rôle des agrocarburants tient principalement aux aspects suivants:
 - l'augmentation récente du volume total des approvisionnements n'a pas suivi la hausse de la demande totale, y compris en ce qui concerne la composante agrocarburants (interdiction du MBTE, autres contraintes inhérentes aux politiques en matière d'agrocarburants);
 - la hausse des prix des produits pétroliers s'est répercutée sur les prix alimentaires par l'intermédiaire des capacités de production d'agrocarburants, ces derniers ayant ouvert de nouveaux débouchés pour les principales cultures vivrières dont ils sont issus (maïs, oléagineux, plantes saccharifères).
- iii) Les différents types d'agrocarburants ont des impacts différents sur les prix des aliments, même si ces impacts se répercutent d'une culture sur l'autre dès lors que les cultures considérées peuvent se substituer les unes aux autres, que ce soit du point de vue de l'occupation des sols ou au niveau de la demande. La situation varie aussi en fonction des marchés. Ainsi, les marchés de l'éthanol et du biodiesel n'évoluent pas de la même manière. Sur le marché de l'éthanol, la hausse de la demande a des effets différents selon qu'elle entraîne une augmentation de la production d'éthanol de maïs ou de la production d'éthanol de canne à sucre.
- iv) Les agrocarburants font le lien entre les marchés alimentaire et énergétique. Si l'existence de ce lien et la corrélation qu'il induit entre les prix sont tout à fait reconnus, l'importance de cette corrélation fait débat. De plus, il a été démontré que les corrélations à court terme (effets sur l'instabilité des prix) et à long terme étaient très différentes, et qu'elles étaient très largement fonction des matières premières et des procédés utilisés pour produire des agrocarburants.

Ces résultats confirment abondamment ceux de l'étude menée par le Groupe d'experts de haut niveau en 2011 (2011a), auxquels ils apportent un éclairage complémentaire.

- 21. Dans le contexte actuel, les prix des produits pétroliers peuvent jouer un rôle déterminant. Si la tendance à la hausse du prix des hydrocarbures se confirme, l'éthanol dérivé du maïs et de la canne à sucre sera de plus en plus compétitif au regard de l'essence fossile, y compris en l'absence de mesures d'incitation ou de protection tarifaire (les États-Unis, par exemple, ont supprimé à la fin de 2011 le crédit d'impôt dont bénéficiait l'éthanol de première génération issu du maïs). En théorie, cette situation pourrait ouvrir un marché mondial quasiment illimité pour l'éthanol de maïs et de canne à sucre. Dans la pratique, compte tenu des cadres réglementaires en vigueur aux États-Unis et dans l'UE et du niveau de développement des marchés des agrocarburants, les obligations et objectifs d'incorporation des agrocarburants dans les produits pétroliers pourraient prendre la forme de seuils techniques ou politiques, à l'exemple du seuil de tolérance applicable aux États-Unis ou des limites globales fixées par les États-Unis et l'UE, qui sont autant d'obstacles majeurs au développement du secteur de l'éthanol aux États-Unis. Le biodiesel, de son côté, n'est véritablement compétitif sur le plan économique qu'en cas de flambée des prix du pétrole et restera tributaire des politiques publiques en l'absence d'avancées technologiques majeures. Or, tout changement apporté à ces politiques pourrait définitivement compromettre l'avenir du biodiesel.
- 22. Si les marchés étrangers sont prêts à absorber la production excédentaire d'agrocarburants, et si d'autres obstacles, tels que les obligations relatives à la composition des mélanges ou les plafonds indicatifs ne viennent pas limiter la consommation de biocarburants sur les marchés intérieurs, la

hausse de la demande pourrait se confirmer, du moins *tant que les prix des produits pétroliers resteront supérieurs au coût de production des agrocarburants*. En conséquence, les prix du pétrole vont à terme définir un «seuil d'opportunité» qui va directement influencer sur le prix des matières premières végétales entrant dans la fabrication des agrocarburants, avec le risque que l'instabilité et les comportements spéculatifs caractéristiques du marché des hydrocarbures gagnent les marchés des produits alimentaires.

4. Les agrocarburants et la terre

23. Exception faite des cas où elle repose sur l'utilisation de résidus et de déchets agricoles, la production d'agrocarburants nécessite de la terre. Elle est donc en concurrence directe avec d'autres activités agricoles (notamment la production d'autres formes de bioénergie) et économiques, mais aussi avec l'urbanisation et, de plus en plus, avec les objectifs de protection des sols et de l'environnement axés notamment sur la préservation de la biodiversité et la séquestration du carbone. Ce dernier point revêt une importance particulière dans le contexte de la production de biocarburants, qui a pour but, entre autres, d'atténuer les effets du changement climatique. On peut donc considérer que, dès lors qu'elles entrent en concurrence avec le piégeage du carbone, la production d'agrocarburants et la production alimentaire doivent être évaluées au regard de leur potentiel respectif d'atténuation des effets du changement climatique. Dans quelle mesure la disponibilité des terres constitue-t-elle une entrave au développement des agrocarburants et à la sécurité alimentaire mondiale?
24. Le débat porte en grande partie sur la question des superficies actuellement ou potentiellement nécessaires à la production d'une quantité donnée d'agrocarburants, par rapport aux superficies actuellement ou potentiellement «disponibles» dans le monde, eu égard à la nécessité d'accroître la production alimentaire pour satisfaire une demande croissante. Les réponses à cette question sont fonction des hypothèses retenues en matière de rendement (des cultures et de la production d'agrocarburants) et des informations relatives à l'offre de terres (en quantité et en qualité).
25. Les études sur l'offre de terres portent en grande partie sur le calcul de la superficie des terres «cultivables» et disponibles et sur la définition de paramètres d'adaptabilité faible ou élevée. La plupart des évaluations réalisées à ce jour indiquent que de vastes superficies pourraient être mobilisées pour répondre à la demande alimentaire future, à condition que soient adoptées des pratiques de gestion efficaces. Or, les mêmes arguments sont avancés dans le cas des agrocarburants. D'aucuns considèrent même que certaines des matières premières utilisées pour la production d'agrocarburants ne concurrenceraient pas la production alimentaire, y compris sur le plan foncier, dans la mesure où elles pourraient être cultivées sur des terres inadaptées à la production de cultures alimentaires.
26. Le débat sur la superficie des terres à vocation agricole encore disponibles occulte généralement d'autres aspects de la question de la disponibilité de terres. Ainsi, nombre de spécialistes insistent sur la nécessité de préciser ce qu'il convient d'entendre par «terres disponibles»: certains préfèrent parler de terres «sous-utilisées», d'autres contestent le concept de «terres disponibles» en lui-même, estimant que la majeure partie, voire la totalité des terres sont déjà exploitées de diverses manières (Rapport du Groupe d'experts de niveau, 2011b). Certaines analyses critiques avancent que les terres apparemment inutilisées ou sous-utilisées sont en fait le plus souvent intégrées à des formes traditionnelles d'utilisation des terres (élevage itinérant, jachère, production énergétique, ressources alimentaires d'appoint, production de matières premières destinées à des usages autres qu'alimentaires).
27. Nombre de ces études s'interrogent aussi sur le rôle des agrocarburants dans les achats de terres à grande échelle, phénomène de dimension nationale et internationale également appelé

«accaparement des terres». Dans les études réalisées à partir de 2008 portant en particulier sur des pays d'Afrique subsaharienne notamment, les agrocarburants étaient suspectés d'être l'un des facteurs à l'origine de ces achats massifs de terres, voire leur cause principale. Les recherches menées par la suite ont conduit à revoir à la baisse la part de responsabilité des agrocarburants et ont mis en évidence d'autres facteurs qui tiennent notamment aux aspects suivants: i) sécurité alimentaire des pays émergents riches en capitaux mais pauvres en ressources; ii) achats spéculatifs visant à acquérir des ressources rares au lendemain de la crise financière de 2008; iii) convergence grandissante des marchés de l'alimentation et de la bioénergie, en raison de l'utilisation des mêmes matières premières (issues de ce que l'on appelle parfois les «cultures polyvalentes»), lesquelles peuvent être vendues indifféremment sur le marché des agrocarburants ou sur celui des produits alimentaires, selon le plus offrant. Néanmoins, nombre d'études montrent que les investissements à grande échelle dans la production d'agrocarburants contribuent dans une large mesure à l'évolution des modes d'utilisation des terres dans beaucoup de pays en développement.

5. Agrocarburants et bioénergie: impacts socioéconomiques et perspectives de développement

28. Beaucoup considèrent que les agrocarburants, outre qu'ils facilitent le transfert de capitaux, de technologies et de connaissances agricoles vers les pays en développement, offrent aussi des perspectives prometteuses en matière de création de revenu et d'emploi. Pourtant, certaines analyses ont mis en évidence l'impact négatif des agrocarburants sur les petits producteurs et les communautés agricoles pauvres. Ces impacts peuvent se manifester directement, sous forme d'expropriations foncières, ou indirectement, par concentration des ressources au sein d'exploitations agricoles à grande échelle.
29. Les pays en développement travaillent encore à l'élaboration de leurs politiques sur les agrocarburants et ont engagé nombre de projets d'investissement et d'initiatives à des stades d'exécution plus ou moins avancés. En conséquence, toute évaluation à grande échelle ou au niveau régional des impacts des agrocarburants dans le temps relève encore en grande partie de la conjecture.
30. Le Brésil fait toutefois exception à la règle: voilà maintenant 40 ans que le pays produit de l'éthanol de canne à sucre, et dix ans qu'il s'est engagé dans un ambitieux programme de production de biodiesel. Si les résultats sont mitigés, plusieurs études montrent que, dans l'État de Sao Paulo, les investissements réalisés dans le secteur de la production d'éthanol ont eu des effets relativement favorables au niveau municipal, au regard de la situation d'autres municipalités, en particulier celles qui vivent principalement de l'élevage extensif. Le programme national de production de biodiesel a été conçu dans le but de promouvoir le développement rural dans le secteur de l'agriculture familiale, en utilisant les oléagineux habituellement cultivés dans la région. Des ressources considérables et des trésors d'ingéniosité ont été investis dans la filière. Dix ans plus tard, force est de constater que ce sont surtout les exploitations familiales déjà bien organisées et la filière soja qui ont tiré leur épingle du jeu. Cependant, l'expérience aura montré que, si les petits producteurs ne disposent pas d'un accès adéquat aux ressources de base que sont la terre et l'eau, ils peuvent difficilement accroître leur productivité et améliorer leurs revenus.
31. L'Afrique subsaharienne a fait l'objet d'une analyse d'impact ciblée reposant sur l'utilisation de modèles informatisés d'équilibre général en République-Unie de Tanzanie (dans le cadre d'études sur la bioénergie et la sécurité alimentaire) et au Mozambique. Les deux pays sont aussi pauvres l'un que l'autre, mais leur situation de dépendance énergétique et alimentaire revêt des formes très différentes. Le Mozambique a été frappé de plein fouet par la hausse des prix des denrées alimentaires et des carburants, qui a entraîné une baisse spectaculaire de l'indice du bien-être (5 pour cent), et surtout de

la consommation des ménages (7 pour cent). Les simulations ont montré que l'implantation de projets de production à grande échelle d'agrocarburants destinés à l'exportation donnerait des résultats positifs et déboucherait sur une augmentation de 0,65 pour cent du PIB global, de 2,4 pour cent du PIB agricole et d'1,5 pour cent du PIB industriel. L'étude menée en Tanzanie, en partenariat avec le programme de la FAO sur la bioénergie et la sécurité alimentaire (projet BEFS), met elle aussi en évidence les effets positifs de l'expansion de la production d'éthanol – qui s'est substitué aux cultures d'exportation et non aux cultures vivrières – sur l'indice du bien-être.

32. Un ensemble très complet d'outils d'analyse a été élaboré au titre du projet BEFS. Il est destiné à la réalisation d'analyses nationales regroupant une étude à long terme du secteur agricole dans une perspective internationale, une enquête sur les ressources naturelles, des études de faisabilité détaillées sur des projets individuels et une analyse socioéconomique des impacts probables de ces projets. Le Pérou, la République-Unie de Tanzanie et la Thaïlande ont déjà fait l'objet d'analyses de ce type, soit un pays pour chaque continent en développement.
33. Un nombre croissant d'études ont été menées pour tenter d'appeler l'attention des décideurs sur la nécessité de prendre en compte les considérations liées aux sexospécificités dans le contexte du développement des agrocarburants. Ces études soulignent notamment que les conditions d'accès à la terre et à la propriété foncière sont l'un des principaux facteurs permettant de déterminer si l'augmentation de la production de cultures transformables en agrocarburants est susceptible de présenter des avantages pour les ruraux pauvres, en particulier les femmes.
34. Dans les pays en développement à dominante rurale, où les transports occupent une place moins importante, et où la majorité des ruraux pauvres sont privés d'accès à l'énergie, la production de bioénergie est surtout destinée à la préparation des repas, au chauffage et à la production locale d'électricité. Des centaines d'initiatives de ce type sont actuellement financées dans les pays en développement, et il est urgent de recenser les plus probantes en vue de financements et de leur diffusion.
35. Plusieurs spécialistes ont établi des typologies qui permettent de définir à la fois les conditions dans lesquelles des politiques de promotion des agrocarburants et de la bioénergie doivent être adoptées dans les pays en développement et les objectifs spécifiques auxquels elles doivent répondre en fonction du contexte national, à la lumière de l'évaluation de variables clés relatives aux ressources nationales et aux degrés de développement économique et d'urbanisation. Des typologies analogues applicables à l'échelle des exploitations agricoles sont en cours d'adoption pour l'évaluation des incidences correspondantes en matière de revenus et d'emploi. Ces typologies peuvent s'avérer très utiles dans la formulation des politiques nationales et locales en matière d'agrocarburants.

Recommandations

Du fait de leur interaction, les politiques relatives à la sécurité alimentaire et celles relatives aux agrocarburants ne peuvent être séparées. La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation doivent être des considérations prioritaires lors de la conception de toute politique relative aux agrocarburants.

Les gouvernements doivent adopter le principe suivant: les agrocarburants ne sauraient mettre en péril la sécurité alimentaire et il convient donc de les gérer de façon à ne pas restreindre l'accès à la nourriture ni empiéter sur les ressources requises pour la production alimentaire, principalement la terre, la biodiversité, l'eau et la main-d'œuvre. Le CSA doit faire en sorte que ce principe puisse être concrétisé dans les contextes très variés que connaissent les différents pays du monde.

Étant donné qu'un marché mondial des agrocarburants est en train d'apparaître et que la production de ceux-ci est dictée de plus en plus par le marché et de moins en moins par les politiques, il est aujourd'hui

essentiel de veiller à une coordination étroite et en amont, aux niveaux national et international, des politiques de sécurité alimentaire, des politiques relatives aux agrocarburants et à la bioénergie et des politiques énergétiques, et de mettre en place des mécanismes permettant une action rapide en cas de crise.

Il est tout aussi urgent de mettre en place un climat porteur et responsable pour des investissements compatibles avec la sécurité alimentaire, dans des cultures alimentaires et non alimentaires.

Le HLPE recommande aux gouvernements d'adopter une stratégie coordonnée pour la sécurité alimentaire et la sécurité énergétique, qui devrait s'articuler autour des cinq axes/dimensions ci-après.

1. S'adapter à l'apparition de dynamiques internationales, dictées par le marché

- a. Les gouvernements doivent adapter les politiques relatives aux agrocarburants et concevoir des mécanismes afin d'éviter que la demande d'agrocarburants (dictée par le marché) ne mette en péril la sécurité alimentaire par l'augmentation des prix et la restriction de l'accès à la terre et aux ressources connexes pour la production alimentaire.
- b. Les gouvernements et les parties prenantes doivent favoriser la coordination internationale de ces politiques et mécanismes dans le cadre d'une enceinte appropriée, qui pourrait également veiller à la coordination d'actions rapides en cas de crise.
- c. Le CSA pourrait inviter le Partenariat mondial sur les bioénergies, le Comité des produits et le Groupe intergouvernemental sur les céréales à proposer des mécanismes d'action possibles, sur la base d'un examen de l'état des connaissances et d'une évaluation de l'ensemble des options possibles.
- d. Le CSA pourrait recommander ou demander aux gouvernements de communiquer régulièrement, au Système d'information sur les marchés agricoles (AMIS), leurs politiques et objectifs en matière d'agrocarburants, en vue de la création d'une base de données complète.

2. S'attaquer aux incidences que les politiques relatives aux agrocarburants ont sur la terre, l'eau et les ressources

- a. Les gouvernements doivent veiller à la mise en œuvre et au suivi effectifs des principes pour un investissement agricole responsable, que le CSA est en train d'élaborer, en particulier s'agissant des investissements dans la production d'agrocarburants.
- b. Tout investissement foncier suppose que l'on respecte les principes du consentement libre et préalable en connaissance de cause et de la participation pleine et entière de toutes les parties concernées par l'utilisation des terres.
- c. Les mesures prises en vue de la mise en œuvre des *Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* doivent permettre de veiller à ce que les investissements relatifs aux agrocarburants ne fragilisent pas les droits fonciers, à ce que les femmes participent pleinement aux négociations foncières et à ce que les droits fonciers de celles-ci soient reconnus.
- d. Les politiques doivent intégrer une évaluation des incidences sur la terre et sur l'eau de sorte qu'aucune concession de terres ne soit possible sans évaluation des incidences de l'utilisation des terres sur les ressources en eau.

- e. Toutes les cultures se disputent la même terre, la même eau, la même main-d'œuvre, le même capital, les mêmes intrants et les mêmes investissements, et il n'existe pas pour l'heure de cultures non alimentaires/non fourragères magiques qui permettraient une production d'agrocarburants plus harmonieuse sur des terres marginales. Dès lors, les incidences directes et indirectes des cultures non alimentaires/non fourragères sur la sécurité alimentaire doivent être évaluées avec la même rigueur que celles des cultures alimentaires/fourragères.

3. Favoriser la transition de politiques relatives aux agrocarburants vers des politiques globales relatives aux aliments et à l'énergie

- a. Les gouvernements doivent adopter une approche politique globale en matière de bioénergie, qui ne se limite pas aux agrocarburants et qui favorise l'avènement d'un secteur moderne d'utilisation de la biomasse, lequel peut, dans de nombreux pays en développement, constituer une stratégie de développement efficace qui permettrait de fournir des produits à valeur élevée, de l'électricité et une source d'énergie de substitution pour la cuisson, de l'énergie pour la gestion de l'eau et les équipements locaux de production, ainsi que du carburant destiné au transport.
- b. Les gouvernements devraient soutenir la participation des petits exploitants aux chaînes de valeur des agrocarburants et de la bioénergie, sur la base de conditions d'accès au marché et d'arrangements contractuels justes et équitables.
- c. Élément essentiel dans une stratégie coordonnée de la sécurité alimentaire et de la sécurité énergétique, les gouvernements doivent envisager des mesures différentes (par exemple l'amélioration du rendement énergétique, la généralisation des transports en commun et la mise au point de combustibles de substitution renouvelables) afin de réduire l'emploi de l'énergie fossile dans les transports et les émissions de gaz à effet de serre qui en résultent, compte tenu des spécificités des pays en développement et des pays développés.

4. Favoriser la recherche-développement

- a. La recherche-développement a un rôle important à jouer dans l'amélioration de l'efficacité des technologies utilisées pour les agrocarburants, qu'il s'agisse des ressources ou des processus. Dans la recherche, les partenaires doivent concevoir des solutions adaptées aux besoins des pays les moins avancés et des petits exploitants, dont le besoin d'accès à l'énergie est le plus criant. Le secteur public a un rôle important à jouer à cet égard, en partenariat avec le secteur privé, pour la mise à niveau et le financement des systèmes de recherche-développement connexes.
- b. La recherche doit porter sur la question de savoir si et comment les agrocarburants de première et de deuxième générations pourraient contribuer à la remise en état des terres dégradées et à l'amélioration de la gestion des bassins hydrographiques. Cette recherche pourrait être menée en collaboration avec le Partenariat mondial sur les sols et le Partenariat mondial pour l'eau.
- c. Étant donné l'inefficacité énergétique relative des technologies actuelles de production d'agrocarburants et de celles qui sont à l'étude, les ressources de recherche-développement doivent servir à rendre commercialisables plus rapidement des sources d'énergie renouvelables plus avancées.
- d. Afin de donner une assise plus solide à la prise de décisions, les gouvernements, la FAO, les instituts de recherche et les organismes associés doivent favoriser et faciliter l'échange d'informations et la coopération en ce qui concerne les évaluations et les projections portant sur la sécurité alimentaire et les agrocarburants, notamment en fournissant en toute transparence des informations sur les hypothèses, les méthodes, les outils et les données utilisés.

5. Élaborer des méthodes et des lignes directrices pour des politiques coordonnées en matière d'alimentation, d'agrocarburants et de bioénergie aux niveaux national et international

- a. Le CSA pourrait encourager la FAO et les parties prenantes compétentes à élaborer des méthodes, et notamment des typologies, en vue d'évaluer le potentiel national de production d'agrocarburants compte tenu des terres et de l'eau disponibles, de la densité de la population, des besoins alimentaires et énergétiques, de la production agricole, du revenu par habitant et d'autres variables pertinentes, ce qui donnerait une première orientation quant à l'intégration de politiques relatives aux agrocarburants/à la bioénergie dans un plan national pour la sécurité alimentaire et la sécurité énergétique.
- b. Le CSA pourrait inviter le Partenariat mondial sur les bioénergies à lancer un processus sans exclusion pour veiller à ce que seuls les systèmes de certification à parties prenantes multiples, pleinement participatifs et transparents, soient reconnus pour l'accès au marché des agrocarburants. Ces systèmes doivent par ailleurs limiter les coûts de transaction afin de ne pas exclure les petits exploitants.
- c. S'il peut se révéler difficile de demander que toute la production agricole soit soumise à des critères de durabilité ratifiés par des systèmes de certification reconnus, il convient de se demander comment améliorer la durabilité générale de l'agriculture au niveau macro. Le CSA pourrait inviter le Comité de l'agriculture à préparer des propositions pour la définition de critères de durabilité, attestés par des systèmes de certification, pour les activités et produits agricoles.
- d. Le CSA pourrait lancer, avec l'appui de la FAO et du Partenariat mondial sur les bioénergies, l'élaboration de lignes directrices qui seraient adoptées par les pays et que l'on utiliserait pour évaluer les incidences et la viabilité des politiques relatives aux agrocarburants. Ces lignes directrices devraient comprendre:
 - i. l'existence préalable d'un zonage technique, social et environnemental permettant de délimiter les terres disponibles et les ressources connexes;
 - ii. l'existence préalable de pratiques d'«investissement foncier responsable»;
 - iii. l'existence préalable de mécanismes garantissant l'aptitude à réagir rapidement aux flambées des prix des denrées alimentaires et aux problèmes de disponibilités alimentaires (prix de déclenchement, dérogations, niveaux minimaux des stocks alimentaires);
 - iv. l'évaluation préalable des incidences, en ce qui concerne l'origine de la fourniture des matières premières (production nationale/importations) et le commerce;
 - v. l'évaluation préalable des incidences politiques sur la sécurité alimentaire nationale et internationale.