Biocarburants et sécurité alimentaire

Biofuels and food security

Stefan Tangermann

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2260>

DOI : 10.4000/economierurale.2260

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 10 septembre 2007

Pagination : 100-104

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Stefan Tangermann, « Biocarburants et sécurité alimentaire », *Économie rurale* [En ligne], 300 | Juillet-août 2007, mis en ligne le 12 novembre 2009, consulté le 20 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/2260> ; DOI : 10.4000/economierurale.2260

Biocarburants et sécurité alimentaire

Stefan TANGERMANN

Directeur des Échanges et de l'Agriculture, OCDE, Paris

Le réchauffement climatique est une préoccupation pour tous. L'adoption de nouvelles productions énergétiques influence fortement les marchés agricoles, en particulier ceux des produits permettant la fabrication des biocarburants. Stefan Tangermann s'interroge sur les relations entre le développement des biocarburants et la sécurité alimentaire mondiale. Concrètement, l'utilisation des biocarburants peut-elle mettre en danger les besoins alimentaires des pays les plus pauvres ? Les effets positifs des biocarburants sur le changement climatique et la sécurité énergétique étant somme toute assez faibles, devrions-nous vraiment accepter les coûts que représente la réduction de la sécurité alimentaire dans les pays en développement ?

La mode, on le sait, a une forte influence sur la demande des consommateurs, entre autres dans le domaine de l'habillement, mais il arrive aussi qu'un fort engouement intervienne dans l'élaboration des politiques. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle, la plupart des gouvernements des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) encouragent la production et l'utilisation de biocarburants. On comprend aisément l'intérêt que peut avoir ce genre de mesures d'un point de vue politique. Le réchauffement climatique étant désormais une préoccupation pour tous, l'adoption de sources d'énergie permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre apparaît incontournable. Les biocarburants présentent, en outre, l'avantage de pouvoir être obtenus à partir de denrées agricoles produites sur le territoire national, ce qui contribue à renforcer la sécurité énergétique des pays en les rendant moins tributaires de leurs approvisionnements en pétrole et en gaz auprès de pays dont les régimes politiques, pour une raison ou pour une autre, semblent être moins fiables qu'on le souhaiterait. Si l'on ajoute que, sur le plan interne, subventionner les

biocarburants satisfait une puissante clientèle électorale aussi bien dans les milieux agricoles que dans le secteur de la transformation, on dispose là d'un faisceau de facteurs politiques qui jouent en faveur des biocarburants et auquel nombre de décideurs publics doit avoir beaucoup de mal à résister.

Il n'est dès lors pas très surprenant que la quasi-totalité des pays riches, mais aussi de plus en plus de pays en développement, se mobilisent résolument en faveur des biocarburants. Dans les pays de l'OCDE, la multiplicité des mesures adoptées est impressionnante. Ces mesures s'articulent généralement autour d'un objectif affiché exprimé en part de la bioénergie dans la consommation énergétique globale ou bien en proportion des biocarburants dans la consommation totale de carburants routiers. Dans certains cas, ces objectifs sont directement traduits en taux réglementaires d'incorporation, qui obligent les pétroliers à mélanger une proportion donnée d'éthanol à l'essence ou de biogazole au gazole. Dans les pays s'étant dotés de ce type de réglementation, les automobilistes et camionneurs subventionnent implicitement les producteurs d'agocar-

burants, en l'occurrence les agriculteurs produisant les diverses matières premières utilisées et les transformateurs qui convertissent ces dernières en biocarburants. Dans d'autres cas, les pouvoirs publics choisissent d'accorder des subventions directes ou optent pour une solution ayant un effet analogue, à savoir des allègements fiscaux. La plupart des pays développés maintiennent en outre des barrières douanières pour protéger des importations leurs agriculteurs et leur filière de transformation des agrocarburants.

L'application de ces mesures, que celles-ci soient déjà en vigueur ou non, aura globalement pour effet d'accroître la consommation de biocarburants dans la zone de l'OCDE et, en conséquence, l'utilisation des produits agricoles nécessaires à leur production. Les travaux menés conjointement par l'OCDE et la FAO sur le devenir des marchés agricoles à un horizon de dix ans¹ comprennent des projections du secteur des biocarburants établies à partir des objectifs déclarés, même si une certaine prudence s'impose quant à leur degré effectif de réalisation. Il apparaît que le développement de ce secteur pourrait bien être le principal moteur de l'évolution des marchés agricoles internationaux. Prenons le cas des céréales. La production d'éthanol des principaux pays utilisant la paille comme matière première (États-Unis, Union européenne, Canada et Chine) exigerait quelque 150 millions de tonnes de céréales à l'horizon 2016. Autrement dit, comme la production céréalière mondiale (à l'exclusion du riz) devrait alors atteindre environ 1 850 millions de tonnes, un peu plus de 8 % de ce volume seront soustraits au secteur de l'alimentation humaine et animale pour être convertis en carburants.

Dès lors, on peut logiquement se demander quel est le rapport entre les perspectives des biocarburants et la sécurité

alimentaire mondiale ou, plus prosaïquement : y aura-t-il concurrence entre les automobilistes des pays riches et les affamés des pays pauvres ? On pourrait même pousser encore plus loin et se demander combien de personnes sur les 800 millions d'habitants du tiers monde souffrant de malnutrition pourraient être alimentés si 150 millions de tonnes de céréales pouvaient servir de nourriture et non de carburant. Cela ne permettrait-il pas de faire disparaître la faim d'une grande partie de la planète ? En réalité, les bilans physiques, c'est-à-dire les valeurs exprimées en tonnes par habitant, ne permettent guère d'estimer les incidences que les biocarburants pourraient avoir sur la sécurité alimentaire. Avant de pouvoir se faire une idée plus précise de la situation, il nous faut regarder de plus près les relations de cause à effet qui sous-tendent la sécurité alimentaire.

Quels sont les déterminants de la sécurité alimentaire ?

La faim est fondamentalement un phénomène économique. Si des êtres humains se couchent la faim au ventre, ce n'est pas parce que la quantité de nourriture disponible sur la planète est insuffisante, mais parce que leur pouvoir d'achat est trop faible pour qu'ils puissent se procurer les aliments nécessaires à leur famille. Pour étudier l'impact des biocarburants sur la sécurité alimentaire, il faut donc que nous nous interroguions sur les conséquences que peut avoir sur le pouvoir d'achat des personnes défavorisées le choix de consacrer des denrées agricoles à la production d'agrocarburants. Concrètement, la promotion des biocarburants par les pays riches a une incidence sur la sécurité alimentaire des pays pauvres si, et dans la mesure où, elle influe soit sur la capacité des pauvres des pays en développement de gagner leur vie, soit sur le niveau des prix alimentaires qu'ils acquittent.

1. Cf. *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2007-2016*. Paris, OCDE, 2007.

Il va sans dire que les politiques adoptées par les pays développés peuvent influencer de différentes manières sur les revenus et les prix alimentaires dans les pays en développement, mais deux sortes de relation de cause à effet sont particulièrement importantes.

- *Tout d'abord, les biocarburants utilisés par les pays riches* peuvent provenir de pays en développement, comme l'éthanol produit au Brésil à partir de la canne à sucre ou le biogazole tiré de l'huile de palme en Malaisie. L'accroissement de la consommation de biocarburants dans les pays de l'OCDE peut alors constituer une source de revenus pour les pays en développement et, par voie de conséquence, améliorer leur sécurité alimentaire. Ce pourrait être le cas lorsque le surcroît de revenu est redistribué, au moins dans une large mesure, aux catégories défavorisées de ces pays – ce qui dépend essentiellement des politiques poursuivies par les pays en développement concernés et fort peu de l'action des pouvoirs publics des pays consommateurs. Néanmoins, les mesures gouvernementales adoptées par les pays riches peuvent avoir un impact en ce sens qu'elles peuvent déterminer si ce débouché lucratif est exploité au mieux par les pays en développement. De ce point de vue, le bilan n'est pas franchement positif car, après tout, la plupart des pays riches maintiennent des barrières douanières protégeant leur propre marché des biocarburants, ce qui handicape les pays en développement qui voudraient accroître leur production à l'exportation et en recueillir les fruits en termes d'emploi et de revenu.

- *Il existe ensuite une relation de cause à effet passant par les prix alimentaires.* S'il ne fait guère de doute que la progression de la demande de produits agricoles liée à l'utilisation de biocarburants dans les pays riches a un effet inflationniste sur les prix alimentaires mondiaux, son ordre

de grandeur exact continue de susciter des polémiques et de faire l'objet de recherches. L'OCDE, qui est résolument impliquée dans l'étude des incidences des politiques de promotion des biocarburants sur le marché, publiera de nouveaux résultats dans les mois à venir. Un point, cependant, est déjà certain, en l'occurrence que l'envolée actuelle des prix alimentaires mondiaux, fortement ressentie dans nombre de pays pauvres, ne résulte que partiellement des politiques mises en place par les pays développés. En effet, elle est surtout due à une production céréalière mondiale exceptionnellement faible pendant plusieurs années consécutives, qui s'explique principalement par des conditions climatiques défavorables, notamment en Australie. Conséquence immédiate de cette situation : une chute des stocks mondiaux à un niveau sans précédent et une flambée des prix des céréales et des aliments dérivés, entre autres les produits animaux, pour lesquels les céréales fourragères sont un intrant important. Dès que la production céréalière mondiale aura retrouvé des niveaux plus normaux, les prix alimentaires mondiaux devraient baisser, sans pour autant retrouver leurs niveaux antérieurs. Selon les perspectives établies par l'OCDE et la FAO, les prix mondiaux des produits agricoles à un horizon de dix ans dépasseront d'environ 20 à 40 % leur niveau moyen des dix dernières années. Or, une bonne partie de cette hausse, peut-être la moitié, sera imputable au surcroît de demande de produits agricoles résultant du développement des agrocarburants.

La hausse des prix alimentaires favorable ou défavorable aux pays en développement ?

Disons simplement que l'augmentation des prix alimentaires mondiaux sera positive ou négative pour les pays en déve-

loppement selon que les pauvres sont des producteurs ou des consommateurs nets, en d'autres termes s'ils produisent plus de nourriture qu'ils n'en consomment, ou moins. Globalement, les pays en développement sont des acheteurs nets, et selon les projections effectuées par l'OCDE et la FAO, ce groupe de pays devrait être en 2016 importateur net de céréales (à l'exclusion du riz), à hauteur d'un peu plus de 140 millions de tonnes. L'Afrique subsaharienne, dont la sécurité alimentaire est particulièrement précaire, devrait alors afficher un besoin d'importation de 18 millions de tonnes. Il apparaît donc qu'une hausse du prix des céréales par suite du développement des agrocarburants dans les pays développés a un impact économique négatif sur les pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux. Qui plus est, et peut-être à la surprise de certains, ce sont les agriculteurs les plus démunis qui sont souvent des consommateurs nets de denrées alimentaires dans les pays en développement, car les ressources dont ils disposent, notamment la terre, sont tellement maigres qu'elles ne leur permettent pas de produire en quantité suffisante ce dont ils auraient besoin pour nourrir leur famille.

Si l'on prend en compte tous ces éléments, il ne fait guère de doute que le choix fait par les pays riches de consacrer une partie croissante de la production agricole à des utilisations énergétiques aura une incidence négative sur la sécurité alimentaire des pays en développement. Dans les pays industrialisés, le lobby des biocarburants répète à l'envi qu'à l'échelle de la planète, les capacités productives sont suffisantes pour produire des denrées agricoles et alimentaires à vocation énergétique et que, par conséquent, il n'est nul besoin d'arbitrer entre biocarburants et sécurité alimentaire. Sur le principe, il se pourrait que ce soit vrai quantitativement, mais comme on l'a vu plus haut, la sécurité alimentaire ne se

pose pas en termes de disponibilités physiques car il s'agit fondamentalement d'un phénomène économique. Or, précisément, le raisonnement économique montre clairement que l'emploi croissant de matières premières agricoles pour la production de biocarburants affaiblit la sécurité alimentaire des pays en développement, essentiellement à cause des tensions inflationnistes sur les prix alimentaires engendrées par les agrocarburants.

Le jeu en vaut-il la chandelle ?

Pour l'heure, loin d'être régie par les lois du marché, la demande de biocarburants, qui sont pour l'essentiel des biocarburants dits de première génération, est tributaire des mesures gouvernementales. Cette situation tient au fait que ni l'éthanol, ni le biogazole ne peuvent, dans la majeure partie des pays développés, être produits de manière rentable aux prix du marché, même avec la hausse actuelle des prix du pétrole. Se pose donc la question de savoir si les avantages que les agrocarburants procurent aux pays riches du point de vue du changement climatique, de la sécurité énergétique et des revenus ruraux compensent les coûts qu'ils imposent aux pays en développement en termes de sécurité alimentaire, sans parler des coûts considérables qu'ils font peser sur le bien-être des pays industrialisés. Il n'est pas possible de traiter ce sujet en détail ici, mais des arguments permettent de mettre en doute l'importance de ces avantages². Étant donné que la production de biocarburants de première génération nécessite des quantités non négligeables de carburants fossiles, leurs effets positifs sur le changement climatique pourraient bien être surestimés. Par ailleurs, leurs avantages pour la sécurité énergétique sont limités si l'on considère que les agrocarburants ne

2. Cf. OCDE, *Biocarburants pour les transports : politiques et possibilités*. Synthèse, Paris, 2007.

pourront représenter qu'une part relativement faible de la consommation énergétique totale. Enfin, l'amélioration des revenus agricoles qu'ils peuvent induire dans les pays riches pèse globalement lourd sur leur économie.

La situation pourrait être totalement différente si les biocarburants de deuxième génération, fabriqués à partir de matières premières lignocellulosiques qui entrent moins, voire pas du tout, en concurrence avec la production alimentaire, se révèlent rentables. Il pourrait donc être plus

intéressant de soutenir le développement de ces nouvelles filières que de subventionner les biocarburants de première génération. En outre, une telle réorientation des politiques des pays riches pourrait mettre fin au dilemme entre biocarburants et sécurité alimentaire. Enfin, une suppression des droits de douane sur les importations de biocarburants à destination des pays riches pourrait transformer ce compromis en une relation économique mutuellement positive. ■