



173

NUMÉRO

Vendredi 7 mai 2004

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

« LES DÉBOUCHÉS NON
ALIMENTAIRES DES
PRODUITS AGRICOLES : UN
ENJEU POUR LA FRANCE ET
L'UNION EUROPÉENNE »

RAPPORTEUR :

JEAN-CLAUDE PASTY

AU NOM DE LA SECTION DE
L'AGRICULTURE ET DE
L'ALIMENTATION

PRÉSIDIÉE PAR

ANDRÉ THEVENOT

La valorisation des productions agricoles à des fins non alimentaires a pris, au cours des deux dernières décennies, une dimension nouvelle. Si l'agriculture et la forêt ont fourni de tout temps, à l'homme, produits, matériaux et énergie, une nouvelle ère s'ouvre pour le végétal, grâce aux progrès de la recherche. Le végétal permet, aujourd'hui, de fabriquer pratiquement les mêmes produits ou sous-produits que ceux issus du pétrole. Il présente, en outre, l'immense avantage d'être renouvelable, contrairement aux ressources fossiles, qui s'amenuisent, et d'offrir un grand nombre d'aménités en matière d'environnement (lutte contre l'effet de serre, biodégradabilité, non toxicité).

Des débouchés de masse, ou de niches à forte valeur ajoutée, s'offrent aux agro-ressources dans des domaines aussi divers que les biocarburants ou la bioénergie, la biochimie (avec des applications pour les produits détergents, la cosmétique, la pharmacie) et les bio-matériaux (construction, automobile, emballages, plastiques).

Afin de réduire notre dépendance extérieure vis-à-vis de produits fossiles et développer de nouvelles activités créatrices d'emplois, «relocalisées » sur les ressources naturelles, une stratégie à long terme doit être mise en œuvre. C'est le sens de la démarche proposée par le Conseil économique et social, qui vise à inciter les pouvoirs publics à adopter, sans plus attendre, les décisions urgentes qui s'imposent.

ASSEMBLÉE PLENIÈRE
DES 11 et 12 MAI 2004

■ Publication 01 44 43 60 47

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ www.ces.fr

Un nouveau regard doit être porté sur la valorisation des agro-ressources, abondantes et variées sur notre sol, mais encore insuffisamment exploitées. Il s'agit d'un atout majeur pour l'avenir agro-industriel de la France qui implique que soient prises d'urgence des mesures adéquates par les pouvoirs publics.

I LES AGRO-RESSOURCES REPRÉSENTENT UN POTENTIEL CONSIDÉRABLE ENCORE TRÈS LARGEMENT SOUS UTILISÉ

Les plantes sont constituées, dans leur extrême richesse et diversité, de molécules aux structures complexes, dont les fonctionnalités répondent, lorsqu'elles sont valorisées, aux différents besoins des être vivants du règne animal. Les ressources végétales présentent, en outre, l'avantage, à la différence des ressources fossiles et minérales, d'être renouvelables et d'être très largement présentes dans leur diversité sur l'ensemble des terres mises en culture ou occupées par la forêt à l'échelle planétaire.

C'est à la suite du premier choc pétrolier, en 1974, que de grands pays, comme les États-Unis et le Brésil, en ont immédiatement tirés les enseignements en développant des filières agro-industrielles pour produire des biocarburants et réduire leur dépendance énergétique.

Les pays européens n'ont pris conscience que beaucoup plus tardivement, dans le milieu des années 80, de ce contexte et n'ont pas su mettre en place immédiatement les stratégies leur permettant de s'adapter à cette nouvelle donne.

Enfin, les prévisions inquiétantes relatives aux changements climatiques et au danger potentiel que représente le réchauffement de l'atmosphère terrestre ont conduit à mettre sur le devant de la scène internationale les préoccupations visant à réduire les rejets, dans l'atmosphère, des gaz à effet de serre, considérés comme étant à l'origine de ce réchauffement (conférence de Kyoto, en 1997).

II - LEUR VALORISATION AU SERVICE D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE, ET ÉCOLOGIQUEMENT RESPONSABLE EST POSSIBLE

Au regard des exigences ainsi formulées, les agro-ressources présentent des atouts incontestables, à condition de relever les défis qui s'opposent actuellement à leur valorisation, notamment le handicap du coût, et que soient identifiés les leviers stratégiques qui doivent être actionnés pour accompagner leur développement. Les atouts des agro-ressources sont nombreux :

● Le caractère renouvelable des agro-ressources

Il leur confère un rôle incontournable dans toute politique visant à limiter les conséquences, d'une part, de l'épuisement des ressources fossiles, dans les cinquante ou cent années à venir et, d'autre part, des émissions de gaz à effet de serre, responsables du réchauffement climatique.

L'épuisement probable, à l'horizon de la fin de ce siècle, des ressources fossiles, du moins dans des conditions d'exploitation économiquement acceptables, conduit à rechercher activement des produits de substitution répondant aux mêmes besoins d'utilisation.

Dans le secteur des carburants utilisés pour les transports, le recours aux biocarburants pour limiter les importations de pétrole ou de gaz des pays qui en sont dépourvus, restera, pour le moment, la seule alternative possible. A cet égard, l'Union européenne, dans la directive de promotion des biocarburants adoptée en mai 2003, a fixé comme objectifs aux États membres un taux d'incorporation de biocarburants (éthanol et/ou bio diesel) de 2 % fin 2005 et de 5,75 % fin 2010.

● Le deuxième atout des agro-ressources est leur extrême diversité et richesse

Cette richesse varie presque à l'infini en fonction des conditions pédologiques ou climatiques et des savoir-faire des agriculteurs.

● Les valorisations non alimentaires offrent l'opportunité d'un développement et d'une diversification rentables des activités agricoles

Si le découplage des aides versées par rapport à la production a pour objectif une meilleure adéquation des choix de production en fonction des orientations des marchés, il comporte le risque d'une mise hors circuit production d'un certain volume de terres. Il est donc souhaitable d'ouvrir de nouvelles opportunités.

D'une manière générale, la reconversion vers des utilisations non alimentaires, pour le marché intérieur européen, d'une partie de la production de céréales et de sucre, qui devait être exportée sur les marchés mondiaux au moyen de restitutions très attaquées au sein de l'OMC (Organisation mondiale du commerce), améliore notre position de négociation au sein de cette institution internationale.

Mais il demeure que les agriculteurs ne s'orienteront vers des cultures à finalité non alimentaire que s'ils y ont avantage et en retirent un revenu décent.

● L'impact positif, en termes de création ou de préservation d'emplois menacés résultant du développement de nouvelles activités industrielles en aval de l'agriculture, constitue un avantage important qui doit être pris en compte

Valoriser sur place des agro-ressources, existantes ou potentielles, insuffisamment exploitées, constitue un moyen privilégié de « relocaliser des emplois », car ils sont directement liés à la présence des « gisements verts » que constitue la biomasse. Les nouvelles valorisations des agro-ressources contribuent à éviter les fractures territoriales en offrant de nouvelles opportunités à des territoires ruraux actuellement délaissés ou menacés de l'être.

● Il faut mettre sur le marché des produits « éco-compatibles » répondant aux attentes de la société et économiquement viables

Ce défi peut être relevé, mais il faut briser le cercle vicieux qui empêche ou qui freine, actuellement, la pénétration des agro-produits sur les marchés non alimentaires : prix trop élevés par rapport aux produits concurrents, mais impossibilité de réaliser les gains d'économies d'échelle que permettrait une large commercialisation. Ce cercle vicieux ne pourra être brisé sans une implication forte de la puissance publique.

● Les nouvelles valorisations des agro-ressources dépendent de la mise en œuvre de facteurs stratégiques

- Les efforts de recherche-développement et de démonstration industrielle doivent être intensifiés et

mieux ciblés sur des priorités parfaitement identifiées par les acteurs des filières ;

- La puissance publique doit utiliser davantage son pouvoir normatif et réglementaire pour favoriser la mise sur le marché de produits moins agressifs pour l'environnement et non toxiques pour la santé humaine ;

- Elle doit également utiliser le levier budgétaire et fiscal pour aider au démarrage de filières nouvelles qui, à l'évidence, ne pourront être économiquement viables que lorsqu'elles auront atteint un développement suffisant, leur permettant d'amortir les investissements réalisés, de faire des économies d'échelle et de s'autofinancer.

III - LE CONSTAT DE RETARD APPELLE DES RÉPONSES URGENTES

A - TOUT D'ABORD, UN RETARD DE L'EUROPE PAR RAPPORT AUX ETATS-UNIS

- « L'explosion » de la production d'éthanol au Brésil et aux États-Unis

Les États-Unis, ainsi que le Brésil, bénéficient d'une antériorité de près de vingt ans, dans le lancement des filières biocarburants (éthanol) par rapport à l'Union européenne. Ce n'est qu'après 1992 et la mise en œuvre du gel des terres (jachère obligatoire) que ces filières ont démarré en France, puis dans d'autres pays européens, la France ayant été la première à développer une filière bio diesel à partir d'huiles de colza.

Du fait de cette antériorité et de l'importance de leur marché intérieur, des gains de productivité très importants ont été réalisés par ces deux pays, qui sont devenus les deux principaux producteurs mondiaux d'éthanol, avec respectivement 120 millions d'hectolitres pour le Brésil et 106 millions d'hectolitres pour les États-Unis.

Cet important développement de la production d'éthanol, aux États-Unis et au Brésil, est le résultat de la mise en œuvre simultanée de réglementations contraignantes en matière d'incorporation dans les essences et d'aides budgétaires et fiscales très substantielles.

- L'avance des États-Unis en matière d'agro-chimie

Le moteur principal d'une stratégie volontariste très affirmée des pouvoirs publics américains dans le domaine de l'agro-chimie réside dans la stimulation forte de la recherche avec l'objectif clairement affirmé pour les bio-carburants et les bio-produits d'abaisser leur prix de revient au niveau de celui des produits fossiles concurrents.

- Une volonté européenne affichée de combler le retard par rapport aux États-Unis, mais avec des moyens limités

L'Union européenne semble avoir pris conscience de ce retard en adoptant, au sommet de Lisbonne en mars 2000, une stratégie ambitieuse qui lui permettrait de combler son handicap par rapport aux États-Unis, notamment en matière scientifique et technologique. Mais les moyens mobilisés par cette stratégie ne sont pas à la hauteur des objectifs affichés.

L'Union européenne, en autorisant la défiscalisation totale des biocarburants, a ouvert aux États membres la possibilité de développer leur agro-industrie, mais le principe de subsidiarité s'appliquant en

la matière, il est de leur responsabilité de saisir ou non les opportunités offertes.

Par ailleurs, la politique commerciale extérieure de l'Union doit être cohérente avec sa volonté de favoriser le développement de la production de biocarburants sur son territoire, ce qui implique que soit préservée la préférence communautaire dans les négociations commerciales en cours avec le Mercosur ou au sein de l'OMC.

B - LE RETARD DE LA FRANCE PAR RAPPORT À SES VOISINS EUROPÉENS

- Le constat

Alors que notre pays, au début des années 1990, avait été le premier à créer deux filières de production de biocarburants (éthanol et diester), il marque le pas, depuis quatre ans.

Les chiffres sont éloquentes. Alors que la production d'éthanol-carburant plafonne à 1 100 000 hectolitres depuis 1998, la production espagnole est deux fois plus importante (2 200 000 hectolitres) et des projets très avancés existent pour doubler la capacité de production existante pour la porter à plus de 4 millions d'hectolitres.

Pour la production de bio-diesel à partir d'huile de colza, l'Allemagne n'est pas en reste puisque sa production atteignait 700 000 tonnes en 2002, soit le double de la production française. Le bio diesel produit en Allemagne est totalement défiscalisé, ce qui explique le développement de cette filière, qui a triplé sa production en trois ans.

Le retard français ne concerne pas seulement le secteur des biocarburants, mais affecte l'ensemble des valorisations non alimentaires de nos agro-ressources.

- Les causes du « retard français »

Elles sont multiples, mais tiennent principalement à l'absence de vision stratégique à long terme et de continuité dans la politique suivie, à la différence de ce que l'on peut observer aux États-Unis et dans la plupart des pays européens. Les rapports officiels se succèdent, mettant l'accent sur l'intérêt d'une valorisation des agro-ressources, mais aucune suite ne leur a été donnée.

Une volonté politique forte doit s'exprimer pour imposer à tous les acteurs une stratégie à long terme, qui doit impérativement tenir compte de tous les intérêts en présence. L'absence de chef d'orchestre pour conduire une ambitieuse politique de valorisation des agro-ressources, abondantes dans notre pays mais insuffisamment exploitées, explique les retards constatés. Un cadre doit être tracé, fixant les priorités à suivre, pour les deux décennies à venir et les moyens à mobiliser. Un plan stratégique pour le développement des bio-industries du futur doit être d'urgence mis en place, afin de répondre à cette exigence. Ce plan s'impose d'autant plus que la France souffre d'un handicap structurel, la quasi-disparition, par suite des restructurations successives intervenues dans le secteur des industries chimiques polyvalentes nationales qui se sont recentrées sur la pharmacie, de grandes entreprises en matière de chimie organique et qui aient une dimension internationale.

« LES DÉBOUCHÉS NON ALIMENTAIRES DES PRODUITS AGRICOLES : UN ENJEU POUR LA FRANCE ET L'UNION EUROPÉENNE »

Rapporteur : JEAN-CLAUDE PASTY

NOTE FLASH

JEAN-CLAUDE PASTY

Né le 15 juin 1937

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (1958)
Ancien élève de l'ENA

Conseiller technique dans les cabinets de Robert Boulin, puis de Bernard Pons et de Jacques Chirac, ministres ou secrétaire d'État à l'agriculture (1968-1973)

Directeur des affaires sociales au Ministère de l'agriculture (1973-1978)

Député de la Creuse (1978-1981)

Député au Parlement européen (1984-1999)

Depuis septembre 1999, siège au Conseil économique et social au titre des personnalités qualifiées, membre des sections des relations extérieures, de l'agriculture et de l'alimentation et de la Commission spéciale du Plan

Au titre de la section des relations extérieures, rapporteur de l'avis sur « Les enjeux des négociations commerciales multilatérales du millénaire », adopté le 24 novembre 1999, et de l'avis sur « Les relations entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens », adopté le 25 octobre 2000, et de l'avis « De Doha à Cancun : la libéralisation des échanges au service du progrès humain ? », adopté le 18 juin 2003

Représente le CES au sein du Haut Conseil pour la Coopération internationale (HCCI)

Membre du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation

A titre associatif, membre du comité directeur de l'Union paneuropéenne de France

La France est, aujourd'hui, devancée par ses voisins européens pour la production de biocarburants et pour les autres valorisations non alimentaires des agro-ressources. Ce retard doit être comblé.

Le Conseil économique et social propose un plan stratégique pour le développement des bio-industries afin de mobiliser les différents acteurs des filières agro-industrielles, à partir d'une stratégie cohérente et clairement définie se déclinant selon trois échéances : le très court terme, l'horizon 2010 et l'horizon 2020.

Parmi les décisions préconisées par le Conseil économique et social, certaines sont à prendre d'urgence, tout retard en la matière, pénalisant les intérêts français par rapport à nos partenaires européens et à certains pays tiers comme le Brésil :

- rendre obligatoire, à l'échéance du 31 décembre 2005, l'incorporation minimale de 2% d'éthanol dans les essences et de 2% d'ester d'huile végétale dans le gazole ;

- lancer un programme incitatif « méthanisation à la ferme » accompagnant la mise aux normes des installations d'élevage. Il faut lever les obstacles (notamment en matière de tarifs de rachat de l'électricité produite et de rattachement au réseau) au développement de la production en cogénération de chaleur et d'électricité, à partir de la biomasse.

D'autres recommandations exigeront des délais de mise en œuvre plus importants. Il s'agira de :

- fédérer les travaux de recherche-développement menés au niveau national pour mieux les intégrer dans des programmes européens. L'effort en matière de recherche-développement consacré aux agro-ressources doit être accru ;

- contribuer à faire évoluer la réglementation européenne dans un sens qui concourt à la fois à l'amélioration de l'environnement et à la valorisation des atouts des agro-ressources. La reconnaissance officielle de normes ou de labels certifiés pour les bio-produits industriels répondant à des spécifications définies en matière de biodégradabilité ou d'innocuité pour la santé et l'environnement, est également un levier important pour favoriser ces nouvelles valorisations ;

- développer le concept de bio-raffinerie, sur le modèle du craquage pétrolier, permettant la valorisation de tous les constituants des agro-ressources.

En ce qui concerne l'horizon 2020, le Conseil économique et social considère qu'il faut :

- déterminer les grandes priorités de la recherche développement consacrées à la valorisation des agro-ressources et développer pour les recherches lourdes en investissements des partenariats avec les pays les plus avancés dans ce domaine (États-Unis, Japon et sans doute demain la Chine) ;

- constituer une banque de données sur les plantes cultivées ou susceptibles de l'être en France et en Europe et sur leurs potentialités au regard des utilisations envisageables. L'INRA, dont les moyens doivent être renforcés, a naturellement vocation à conduire ces recherches, en liaison avec d'autres organismes ;

- utiliser les possibilités offertes par les biotechnologies et le génie génétique, en respectant les protocoles reposant sur des données scientifiques qui éliminent tout risque pour la santé humaine et animale et qui préservent la biodiversité. Pour ces études qui souvent, ne débouchent qu'à long terme, les scientifiques ont besoin de pouvoir procéder à des expérimentations sans lesquelles aucun progrès scientifique ne serait possible.

Le succès de ce plan implique une mobilisation forte et soutenue dans le temps de tous les acteurs publics et privés, ainsi qu'une sensibilisation de l'opinion publique. A cet effet, le Conseil économique et social préconise la création d'une mission inter-ministérielle, véritable «task force», sous la coordination d'un délégué interministériel dépendant du Premier ministre, chargée de l'élaboration, du suivi et de la bonne exécution de ce plan stratégique pour le développement des bio-industries.