

Les principales subventions de l'UE aux agrocarburants en 2006 et 2020¹

Jacques Berthelot (jacques.berthelot4@wanadoo.fr), Solidarité,

11 octobre 2008

Les subventions de l'UE aux agrocarburants concernent principalement les réductions ou exemptions de droits d'accise sur ces carburants, qui bénéficient aux industriels, ainsi que les aides directes aux agriculteurs leur livrant les céréales, oléagineux et betteraves sucrières.

I – Les principales subventions en 2006

1) Les insuffisances de l'analyse de l'IISD

L'Institut International du Développement Durable de Genève (IISD) a fait une analyse fouillée des subventions de l'UE aux agrocarburants en octobre 2007² mais cette analyse est critiquable, notamment sur deux points principaux, du fait de son orientation néo-libérale.

D'une part, comme l'OCDE, il considère que la différence entre les prix mondiaux et les prix intérieurs des agrocarburants constituent des subventions aux producteurs d'agrocarburants de l'UE payées par les consommateurs. C'est une position idéologique, qui considère les prix mondiaux comme les "vrais prix", alors qu'il s'agit le plus souvent de prix de dumping – dumping commercial, monétaire et même dumping écologique et social – et qui nie le droit à la souveraineté alimentaire. Toutefois comme il y avait encore peu d'importations d'agrocarburants en 2006 (environ 260 000 tonnes de bioéthanol du Brésil) ce "soutien des prix du marché" a été estimé à 334 millions d'€ (M€) en 2006, et en fait à 289 M€ en déduisant les 45 M€ de droits de douane perçus.

D'autre part il ne prend pas en compte les aides directes du régime du paiement unique (RPU) aux producteurs de céréales, oléagineux et betteraves sucrières de l'UE sous prétexte que ce RPU serait totalement découplé de la production. Cette assertion a été démentie indirectement par l'Organe d'appel de l'OMC qui a jugé début mars 2005, dans l'affaire coton des Etats-Unis (EU), que les paiements directs fixes soi-disant découplés des EU ne le sont pas, donc ne sont pas dans la "boîte verte", car les agriculteurs n'ont pas le droit de produire des fruits et légumes. Or le RPU pose des restrictions de production infiniment plus nombreuses : au delà des fruits et légumes également, il y a des quotas laitiers et sucriers jusqu'en 2014, des droits de plantation pour la vigne, des plafonds de production pour le coton, le tabac et l'huile d'olive. Autrement dit, compte tenu du précédent de l'affaire coton des EU, toute poursuite à l'OMC contre le RPU est assurée de voir confirmer qu'il n'est pas découplé. Paradoxalement l'IISD prend en compte l'aide au gel des terres (29 M€ pour les céréales destinées à l'éthanol et 232 M€ pour les oléagineux destinés au biodiesel) alors que cette aide au gel était directement liée aux aides directes sur les céréales et oléagineux. Mais la magie du "découplage" a permis de "découpler" aussi les aides au gel des aides aux produits! On a au contraire intégré ces aides au gel dans les aides directes.

L'IISD ne compte que 10 M€ de subventions aux cultures énergétiques alors que la Commission européenne établit que 1,3 M ha ont été affectés aux cultures énergétiques en 2006³, ce qui, sur la base d'une subvention de 45 €/ha, fait 58,5 M€ arrondis à 59 M€

¹ Cette note technique a fait l'objet d'une annexe en anglais non publiée pour ActionAid International.

² Géraldine Kutas, Carina Lindberg et Ronald Steenblik, *Biofuels: At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in the European Union*, Institut International du Développement Durable, octobre 2007.

³ http://ec.europa.eu/agriculture/bioenergy/index_en.htm

Par contre l'IISD compte aussi 91 M€ de subventions à la recherche-développement, dont 55 M€ pour le bioéthanol et 36 M€ pour le biodiesel. L'IISD énumère aussi d'autres subventions non évaluées faute de données : aides aux investissements des industriels, aides à la consommation des agrocarburants. Il en résulte que les estimations ci-dessous sont minorées.

2) Exemption des droits d'accise sur les agrocarburants

Le biodiesel a représenté 69,2% des agrocarburants de l'UE en tonnes d'équivalent-pétrole brut (tep) en 2006 (4,170 Mtep pour 4,849 Mt de biodiesel), l'huile brute carburant 15,1% (0,915 Mtep) et le bioéthanol 15,7% (0,945 Mtep pour 1,477 Mt d'éthanol)⁴. La fabrication des biocarburants donne lieu à production de co-produits d'alimentation animale : 1 tonne de blé donne 293 kg d'éthanol et 458 kg de drèches, 1 tonne de maïs donne 314 kg d'éthanol et 304 kg de drèches et 1 tonne de colza donne 410 kg d'huile et 560 kg de tourteau⁵. Au total on a donc eu 1,865 Mt de drèches de céréales et 8,125 Mt de tourteaux d'oléagineux dont 6,623 Mt liées au biodiesel et 1,502 Mt liés à l'huile brute de colza.

L'exemption ou la réduction des droits d'accise (TIPP en France) sur les agrocarburants ont été évaluées par l'IISD à 2,960 milliards d'€ (Md€) pour 2006⁶ dans l'UE, dont 829 millions d'€ (M€) pour le bioéthanol et 2,131 Md€ pour le biodiesel. Le bioéthanol a donc été subventionné à 0,877 €/par tep (€/tep) et le biodiesel et l'huile brute à 0,419 €/tep en moyenne.

3) Les aides directes aux céréales et oléagineux destinés aux agrocarburants

Les céréales et oléagineux destinés aux agrocarburants ont bénéficié des aides directes du RPU (régime du paiement unique), y compris donc des aides au gel des terres.

a) Céréales : en moyenne 14,465 Md€ d'aides directes de la "boîte bleue" (y compris la partie des aides au gel des terres imputable aux céréales) ont été accordées pour la production moyenne de 211 Mt de céréales de 2000 à 2002, période de base pour le calcul des droits du RPU qui restent fixes dans le temps⁷. Comme la production de l'UE-15 est restée environ au même niveau en 2006-2008 qu'en 2000-02, cela implique que 185 M€ du RPU sont allés aux 2,7 Mt de céréales (y compris 0,3 Mt d'amidon de pommes de terre) utilisées pour produire du bioéthanol en 2006. Pour simplifier, on a imputé toute la production de bioéthanol à l'UE-15 alors que la Pologne en a produit 130 000 t. Cela surévalue marginalement les aides directes aux céréales puisque l'UE-12 n'atteindra les mêmes bases de RPU par hectare qu'en 2013.

b) Oléagineux : sur les 23,6 Mt d'oléagineux produits dans l'UE en 2006⁸ (dont 15,6 Mt dans l'UE-15), 11 Mt ont été utilisés pour le biodiesel et 1,1 Mt pour l'huile brute carburant. Les aides directes moyennes de 1,982 Md€ (y compris la partie des aides au gel des terres imputable aux oléagineux) allouées aux 13,140 Mt d'oléagineux de la période de base 2000-02 ont été transférées au RPU. Ce qui signifie que 1,122 Md€ (58% de la production) du RPU imputable aux 12,1 Mt d'oléagineux utilisés pour le biodiesel ayant produit 5,949 Mt d'huile sont à répartir entre 4,849 Mt pour le biodiesel et 1,1 Mt pour l'huile brute carburant, soit respectivement 915 M€ et 207 M€. La production de biodiesel par l'UE-12 a été négligeable en 2006.

⁴ USDA-FAS, EU-27 Bio-fuels annual 2008, <http://www.fas.usda.gov/gainfiles/200806/146294845.pdf>

⁵ <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/resp2/>

⁶ http://www.globalsubsidies.org/files/assets/Subsidies_to_biofuels_in_the_EU_final.pdf

⁷ Données tirées de la section statistiques de la DG Agriculture de la Commission Européenne.

⁸ USDA-FAS, *Oilseeds: world markets and trade*, July 2008, <http://www.fas.usda.gov/oilseeds/circular/2008/July/oilseedsfull0708.pdf>

c) Betteraves sucrières

270 000 t de betteraves ont été utilisées en 2006 dans l'UE-27 pour produire de l'éthanol et ont perçu une DPU de 6,462 €/t (60% de la baisse du prix minimum du sucre sous quota de 43,63 à 32,86 €/t), soit de 1,745 M€, arrondis à 2 M€

4) Les autres subventions

Les agriculteurs ont donc reçu une aide aux cultures énergétiques de 59 M€ en 2006, et une aide à la distillation du vin en alcool destiné au bioéthanol de 80 M€. Par contre la Commission européenne et les Etats membres ont financé des projets de recherche sur les biocarburants à hauteur de 55 M€ pour le bioéthanol et de 36 M€ pour le biodiesel.

5) Résumé pour 2006

Au total les agrocarburants ont bénéficié de 4,5 Md€ de subventions en 2006, dont 1,448 Md€ (56 + 80 + 185 + 2 + 1122) aux agriculteurs et 3,051 Md€ aux industriels.

Tableau 1 – Principales subventions aux agrocarburants de l'UE aux agriculteurs et industriels en 2006

Millions d'€	Agriculteurs				Industriels			Total
	Bioéthanol	Biodiesel	Huile	Total	Bioéthanol	Biodiesel	Total	
Exemption d'accises					829	2131	2960	2960
Cultures énergétiques				59				59
Distillation de vins	80			80				80
RPU aux céréales	185			185				185
" aux oléagineux		915	207	1122				1122
" aux betteraves	2			2				2
Recherche-développement					55	36	91	91
Total	185	915	207	1448	884	2167	3051	4499

II – Les subventions en 2020

1) La nécessité de recourir à d'énormes importations d'agrocarburants ou de produits agricoles pour les produire dans l'UE

La Commission Européenne estime que l'obligation d'incorporer en 2020 10% de biocarburants dans les carburants pour transports impliquera 34,6 Mtep de biocarburants⁹, dont 6,4 Mtep venant d'importations – 1,3 Mtep pour le bioéthanol (soit 2 Mt) et 5,1 Mtep pour le biodiesel (soit 10 Mt d'équivalent oléagineux) –, 8,7 Mtep étant attendues des biocarburants de seconde génération et le reste provenant de l'UE qui mobilisera 17,5 M ha ou 15% de ses terres arables. Les matières premières agricoles seraient 59 Mt de céréales – soit 19% des utilisations totales de l'UE, dont 43 Mt de blé, 14,2 Mt de maïs et 1,8 Mt d'orge – pour 10,8 Mtep, 28,1 Mt d'oléagineux pour 8,3 Mtep et 2,3 Mt de betteraves pour 1 Mtep.

Cependant le Centre commun de recherches (CCR) de la Commission européenne estime en mars 2008 que "Il est improbable que les biocarburants de seconde génération seront compétitifs avec ceux de première génération en 2020, et ils utiliseront de toutes façons de la biomasse importée"¹⁰, une présomption confirmée par l'Agence Internationale de l'Energie pour qui la seconde génération, d'éthanol à base ligno-cellulosique, ne démarrera pas avant 2030. De plus, sur les 28,1 Mt d'oléagineux de l'UE prévues par la Commission pour le biodiesel, 18,1 Mt correspondent au colza de l'UE déjà affecté aux besoins alimentaires : "Si l'on pose que la population et les animaux ne mangent

⁹ Selon la Commission européenne, 1 tonne de bioéthanol égale 0,640 tep (tonnes d'équivalent pétrole) et 1 tonne de biodiesel 0,860 tep (<http://www.biofuelstp.eu/downloads/baro185.pdf>).

¹⁰ http://ec.europa.eu/dgs/jrc/downloads/jrc_biofuels_report.pdf

pas moins du fait des objectifs de biocarburants, ce tonnage serait remplacé par de l'huile et des oléagineux importés, en particulier de l'huile de palme" si bien que "Si l'on inclut les importations indirectes, le pourcentage total de biocarburants importé... s'élèverait globalement à 56-64%, dont 80% pour le biodiesel"¹¹. Donc seulement 10 Mt de la production de colza de l'UE pourrait être utilisée.

La conséquence est que "10% de l'éthanol de 1^{ère} génération de l'UE utiliserait environ 2,5% des céréales mondiales en 2020. Sur la base de la flexibilité du marché, cela entraînerait une hausse d'au moins 4% du prix mondial des céréales, tandis que 10% de biodiesel de 1^{ère} génération dans le diesel de l'UE utiliserait environ 19% des huiles mondiales en 2020, ce qui augmenterait le prix mondial d'au moins 24%", même si "Le prix mondial des tourteaux d'oléagineux... baisserait d'au moins la même proportion".

En outre le CCR conclut que, pour les émissions de gaz à effet de serre (GES), *"si environ 2,4% du biodiesel provient directement ou indirectement de l'huile de palme cultivée sur des zones humides, les économies de GES provenant du biodiesel de l'UE sont annulées... Les seuls biocarburants majeurs que l'on peut vraisemblablement considérer comme économisant du gaz à effet de serre (compte tenu des effets indirects) sont le bioéthanol du Brésil tiré de la canne à sucre, le biogaz comprimé et les biocarburants de seconde génération. Pour les biocarburants de 1^{ère} génération produits dans l'UE il est clair que les émissions indirectes d'ensemble sont potentiellement bien supérieures aux émissions directes tandis qu'il est improbable qu'elles soient bien inférieures".* Le CCR émet aussi des réserves sur le Brésil *"où l'expansion du soja se fait surtout sur les terres préalablement en parcours pour le bétail, et les éleveurs défrichent ensuite la forêt humide, parce que le parcours reste moins cher que de nourrir le bétail avec des tourteaux de soja que l'on peut exporter".* Et le CCR conclut que *"Les coûts des biocarburants sont si grands par rapport aux carburants conventionnels... que même dans le meilleur des cas ils dépassent la valeur des avantages externes que l'on peut obtenir... La perte nette de "bien-être" pour la société... va de 33 à 65 milliards d'euros, avec une probabilité de 80%".*

2) L'exemption des droits d'accise

Sur les 59 Mt de céréales de l'UE prévues pour des agrocarburants en 2020, 11 Mt correspondent aux céréales fourragères qui seront remplacées par les co-produits d'alimentation animale de l'éthanol (drèches) et du biodiesel (tourteaux d'oléagineux) si bien que la production céréalière de l'UE nécessaire serait "seulement" de 48 Mt, dont 36,5 Mt de blé et 11,5 Mt de maïs. Cela donnerait 14,3 Mt de bioéthanol (ou 9,15 Mtep) et 20,2 Mt de drèches. Les 10 Mt de colza utilisées¹² donneraient 4,1 Mt de biodiesel (3,53 Mtep) et 5,6 Mt de tourteaux de colza.

Si l'exemption des droits d'accise se faisait sur les mêmes bases par tep qu'en 2006, elle passerait à 9,506 Md d'€ dont 8,027 Md€ pour le bioéthanol et à 1,479 Md€ pour le biodiesel, soit 3,2 fois plus qu'en 2006. Toutefois il est très probable que ces montants seront très inférieurs car la France vient de déclarer vouloir supprimer les réductions de TIPP pour les biocarburants d'ici fin 2012 en commençant dès janvier 2009. Ces exemptions sont aujourd'hui de 0,27 € par litre d'éthanol et 0,22 € l de biodiesel. Déjà l'Allemagne, qui avait exempté totalement le biodiesel de la taxe de 0,47 € par litre de pétrole, a programmé depuis

¹¹ http://www.biofuelstp.eu/downloads/jrc_biofuels_report_march_2008.pdf

¹² Pour simplifier on pose que tous les oléagineux seront transformés en biodiesel et qu'il n'y aurait plus d'utilisation d'huile brute carburant.

juin 2006 la disparition progressive de cette exemption qui devrait disparaître totalement en 2012. Il est donc probable que, après l'Allemagne et la France, d'autres Etats membres suivront si certains autres ne l'ont déjà fait.

3) Les aides du RPU

a) Les aides du RPU aux céréales

La Commission européenne a projeté une production de 317 Mt de céréales de l'UE-27 en 2020, dont on peut estimer que 228 Mt seront produites dans l'UE-15 et 89 Mt dans l'UE-12. Puisque les 14,465 Md€ d'aides du RPU imputables aux céréales ne varient pas dans le temps pour l'UE-15, le RPU par tonne baisse donc quand la production augmente : elle serait de 63,4 €/t en 2020 contre 69,4 €/t dans la période de base 2000-02. Mais à partir de 2013 les droits au RPU par tonne pour l'UE-12 auront été alignés sur ceux de l'UE-15 dans la période de base si bien que, pour une production moyenne de céréales de 72,6 Mt dans la période de base, l'UE-12 aura des droits à RPU de 5,04 Md€ au titre des céréales. On estime que l'UE-12 contribuerait pour 21% au bioéthanol de l'UE-27 en 2020 – contre 14% en 2006 et une part de 28% dans la production de céréales –, utilisant donc 10,1 Mt de céréales contre 37,9 Mt pour l'UE-15, et que 75% des 10,1 Mt seraient du maïs (le maïs a représenté 30% des céréales de l'UE-12 de 2003 à 2006 contre 18% dans l'UE-15). Le RPU imputable au bioéthanol en 2020 serait donc de 2,631 Md€ pour l'UE-15 et de 701 M€ pour l'UE-12, soit de 3,332 Md€ pour l'UE-27.

b) Les aides du RPU aux oléagineux

Quant aux 10 Mt d'oléagineux de l'UE-27 utilisables pour du biodiesel en 2020, elles représenteraient 30% de sa production de 33,4 Mt selon la Commission de l'UE. Les droits à RPU de l'UE-12 imputables aux oléagineux dans la période de base 2000-02 – alignés sur le taux de l'UE-15 de 150,8 €/t (1,932 Md€ pour 13,140 Mt, y compris la part de l'aide au gel des terres y afférant) à partir de 2014 – seraient de 831 M€ pour leur production moyenne de 5,521 Mt d'oléagineux dans cette période. Cependant, bien que l'UE-12 ait représenté 33,8% de la production d'oléagineux de l'UE-27 de 2003 à 2006 – et on suppose que cette part sera la même en 2020 (donc de 11,3 Mt contre 22,1 Mt pour l'UE-15) –, leur production de biodiesel de 2006 n'a été que de 2,6% (c'est pourquoi on a supposé ci-dessus que toute la production de 2006 a été le fait de l'UE-15), et ce d'autant qu'ils produisent surtout du tournesol, bien moins utilisé que le colza pour le biodiesel. On estime donc que leur part ne représenterait que 10% soit 1 Mt des oléagineux de l'UE-27 utilisés pour le biodiesel en 2020. Les 9 Mt d'oléagineux de l'UE-15 recevraient 787 M€ de RPU et le 1 Mt de l'UE-12 recevrait 74 M€, soit 861 M€ pour l'UE-27.

c) Les aides du RPU aux betteraves sucrières

Le RPU aux betteraves sucrières devrait être de 9,9 €/t à partir de 2009, soit 22,7 M€ pour les 2,3 Mt prévues par la Commission pour le bioéthanol en 2020.

5) Autres subventions

On ne retiendra pas l'aide aux cultures énergétiques de 45 €/ha que la Commission Européenne a proposé d'éliminer et l'on ne retiendra pas non plus l'aide à la distillation de vins pour l'éthanol carburant qui aura probablement le même sort. Par contre on maintiendra les subventions à la recherche-développement au même niveau qu'en 2006, soit 91 M€

6) Résumé et conclusion

Pour résumer, la décision de l'UE d'utiliser 10% de biocarburants dans les carburants de transport en 2020 impliquerait au moins 13,813 Md€ de subventions, dont 4,216 Md€ d'aides

directes du RPU aux agriculteurs et 9.597 Md€aux industriels des agrocarburants au titre de l'exemption des droits d'accise sur les carburants et d'aide à la recherche. Cela représenterait un triplement (multiplié par 3,1) par rapport à 2006.

Tableau 2 – Principales subventions aux agrocarburants en 2020 sur les bases de 2006

Millions d'€	Agriculteurs			Industriels			Total
	Ethanol	Biodiesel	Total	Ethanol	Biodiesel	Total	
Exemption d'accises				8 027	1 479	9 506	9 506
RPU sur les céréales	3 332		3 332				3 332
" sur les oléagineux		861	861				861
" sur les betteraves	23		23				23
Recherche-développement				55	36	91	91
Total	3 355	861	4 216	8 082	1 515	9 597	13 813

Plusieurs facteurs viendront cependant modifier ces projections :

- 1) La baisse des exemptions de droits d'accises, qui a commencé dans certains Etats-membres, et dont l'avenir sera largement fonction de l'évolution du prix du pétrole.
- 2) Inversement le fait que, en l'absence de biocarburants de seconde génération dès 2020, une production plus importante de céréales, oléagineux et betteraves sucrières de l'UE pourrait être destinée aux agrocarburants.
- 3) A contrario, la mise au point plus vite que prévu de carburants de seconde génération et leur niveau de compétitivité sans subventions.
- 4) Les pressions de la société civile susceptibles d'amener les responsables politiques de l'UE à réduire les importations d'agrocarburants ou de produits agricoles pour les transformer dans l'UE.
- 5) Voire l'arrêt de toute production d'agrocarburants dans l'UE compte tenu de leurs effets pervers sur la hausse des prix alimentaires et des dégâts à l'environnement dans l'UE et le reste du monde.