

C.E.D.R.



**European Council for Agricultural Law
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXIV. European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Caserta (Naples) – 26-29 September 2007**

**XXIVe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural –
Caserta (Naples) – 26-29 septembre 2007**

**XXIV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium –
Caserta (Neapel) – 26.-29. September 2007**

Commission I

Individual Report – Rapport individuel – Individueller Bericht

**LA BIOECONOMIE, LA PAC ET L'OMC
ou le droit entre développement durable et *terra incognita***

Philippe VELILLA

LA BIOECONOMIE, LA PAC ET L'OMC

ou le droit entre développement durable et *terra incognita*

INTRODUCTION

Le concept de bioéconomie est très évolutif. En dehors de tout aspect théorique qui fait débat, on peut dire que la bioéconomie se distingue par l'utilisation de ressources biologiques renouvelables et de bioprocédés efficaces. En fait deux phénomènes importants ont accéléré la prise de conscience des enjeux environnementaux et impulsé des productions qui ne sont déjà plus expérimentales, et de loin. Tout d'abord, le réchauffement climatique a conduit à privilégier les technologies économes en énergie. Depuis le protocole de Kyoto (1999), cette préoccupation est devenue majeure dans les politiques publiques, et les entreprises les plus dynamiques y ont décelé des opportunités d'affaires très intéressantes. Une idée est en train d'émerger : le progrès technologique, les mécanismes du marché mis au service de la croissance durable, peuvent se révéler la solution aux maux qui gâchent la planète. C'est la première raison pour laquelle la bioéconomie peut entraîner des débouchés pour les marchés agricoles. La seconde raison est bien entendu la perspective de fin du pétrole, et le développement de produits de remplacement. En fait, les statistiques officielles confondent les réserves prouvées, probables et possibles. Mais, il n'en reste pas moins vrai que depuis une vingtaine d'années, le volume du pétrole extrait du sous-sol dépasse celui du pétrole découvert. Le déclin de l'offre est de surcroît concomitant d'une hausse de la demande (en Chine notamment).

Propulsée par ces deux facteurs qui marqueront les équilibres écologiques du XXIème siècle, la bioéconomie est désormais une composante incontournable de la production mondiale. Loin des théories de la décroissance, dans l'industrie, la bioéconomie enregistre des progrès fulgurants. Certains économistes estiment que le marché des *cleantech* qui représentait déjà un chiffre d'affaires de 55 milliards de dollars en 2006, pourrait quadrupler pour atteindre les 220 milliards dès 2016. Situation que le magazine *Fortune* résumait en titrait : *Green is good*. En est-il de même pour l'agriculture ? Notons que pour la Politique agricole commune, le verdissement a commencé depuis bien longtemps, et qu'avec la réforme engagée en 1992, la PAC a clairement pris cette orientation parachevée en 2003 avec l'introduction de la conditionnalité. La réforme de la PAC a introduit au cœur du dispositif des préoccupations environnementales, de bien-être animal etc. Ces domaines que l'on peut qualifier de traditionnels de la bioéconomie, ne sont plus tout à fait *terra incognita* pour le droit de la PAC, mais leur prise en compte par le droit de l'OMC est encore embryonnaire (I). En revanche, les valorisations non alimentaires de l'agriculture (VANAS), le développement des bio-produits, et en particulier des biocarburants, sont encore des domaines nouveaux que le juriste européen doit explorer (II).

I LES DOMAINES TRADITIONNELS DE LA BIOECONOMIE : LE DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LE DROIT DE LA PAC ET DE L'OMC

A. Le droit du développement durable est désormais bien stabilisé dans le droit de la PAC

Il faut souligner que depuis le Traité d'Amsterdam, le développement durable a été doté d'une base juridique solide :

Article 6 du Traité de la Communauté Européenne

Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

Pour la PAC, il s'agit donc bien maintenant d'une obligation. Auparavant, dans le premier pilier, cette dimension n'était pas formulée. Mais elle était bien présente, dans le deuxième pilier avec l'objectif de développement rural.

1. Dans le droit du premier pilier, le développement durable a acquis droit de cité.

Cette évolution peut être datée de la réforme Mc Sharry de 1992. Comme l'écrit le Pr Blumann : *Plus largement, l'ensemble de la politique de réduction des garanties contribue à une PAC moins orientée vers les contraintes de la production, et donc plus soucieuse des exigences de la protection de l'environnement* ¹.

Et d'ailleurs, le règlement R. 2078/92 ² souligne : *Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante de la PAC.*

L'évolution a été parachevée par la réforme du 26 juin 2003 avec l'institution du paiement unique par exploitation (DPU) qui a été généralisé en 2005. Le paiement unique est subordonné au respect d'un ensemble de normes en matière d'environnement, de sécurité alimentaire, de santé, de bien-être animal, de sécurité sur le lieu de travail, et aussi, il faut souligner ce point, de l'obligation qu'ont maintenant les exploitants de préserver les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales.

2. Dans le droit du second pilier, les mesures de diversification valorisent les activités bioéconomiques.

Aujourd'hui la politique de développement rural ³ est conçue autour de trois axes :

- axe 1 : l'amélioration de la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture (il s'agit des mesures *supra* auxquelles on a ajouté la qualité alimentaire);
- axe 2 : environnement et gestion des terres (dont les mesures agro-environnementales obligatoires auxquelles on a ajouté la qualité alimentaire : nous sommes ici en pleine application de la réforme de la PAC);
- axe 3 : amélioration de la qualité de la vie et de la diversification.

Les deux premiers de ces trois axes sont donc bien liés à la bioéconomie.

3. Pour le troisième pilier, la bioéconomie est largement au cœur du dispositif.

Notons que ce terme de troisième pilier commence à être employé. En France, on désigne par là ce qui a trait à la sécurité alimentaire et à la sécurité des consommateurs. En Allemagne on a une approche plus large, puisqu'on désigne par troisième pilier tout ce qui n'appartient pas au premier et au second pilier, c'est à dire non seulement la sécurité alimentaire, mais aussi la politique de qualité. C'est la conception large que l'on retiendra ici, pour nous intéresser à l'agriculture biologique.

Le mode de production biologique est régi par les règlements 2092/91 ⁴ et 1804/99 ⁵. Ce secteur est en pleine expansion, la demande en produits biologiques connaissant un taux de croissance de 10% par an (le marché est de plus de 1,5 milliard d'euros en France en

¹ *La Politique Agricole Commune*, Litec, 1996, p. 405

² Règlement (C.E.E.) n° 2078-92 du conseil du 30 juin 1992 (JOCE L 160 du 26 juin 1992, p. 80) concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel.

³ Règlement n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JOCE L 277/1 du 21 octobre 2005),

⁴ Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 (JOCE L 198 du 22 juillet 1991 p. 1) concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires.

⁵ Le règlement CE 1804/99 du Conseil du 19 juillet 1999 (JOCE L 222 du 24 août 1999 p. 1) étend le champ d'application du règlement 2092/91 en y incluant les productions animales ou d'origine animale.

2005). Il s'agit d'une part de préserver l'environnement grâce à des pratiques culturelles inoffensives et d'autre part de garantir le niveau de qualité offert au consommateur. Les textes précités invitent les Etats membres à élaborer des contrôles à pratiquer à tous les stades de la production et de la commercialisation par des organismes publics. Avec la montée en puissance des mesures agrienvironnementales, depuis 1992, l'agriculture biologique est très favorisée dans les différents régimes d'exonération. Ainsi, le gel des terres ne s'applique pas à celles qui sont consacrées au mode de production biologique. Plus encore, l'introduction des DPU permet de privilégier l'approche biologique (et les autres approches qualité), puisque il s'agit de respecter seulement les bonnes conditions sanitaires et environnementales.

B. En revanche, dans le droit de l'OMC, la place du développement durable est encore limitée.

Au niveau international, le développement durable est pris en compte dans le droit originare, mais tend à être oublié dans le règlement des différends de l'OMC.

1. L'Organisation Mondiale du Commerce, réticente au départ pour inscrire le développement agricole durable dans les textes, y a fait progressivement référence.

Les statuts de l'OMC indiquent que le commerce international doit être mené *tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et de préserver l'environnement*. De même, dans l'article 20 des accords du Gatt (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, sur lequel s'appuie toujours l'OMC), on peut lire que rien ne doit empêcher un pays de prendre des mesures, y compris protectionnistes, *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, ou bien se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables*. Déjà, dans l'Accord agricole (1994), les programmes de protection de l'environnement étaient exemptés de l'engagement de réduction des subventions, et classés dans la boîte verte. Par ailleurs, l'article 20 de ce même accord prévoit que les négociations à mener afin de poursuivre le *processus de réforme* devront tenir compte de *considérations non commerciales*. Le préambule de l'Accord fait référence à deux grandes préoccupations non commerciales : la protection de l'environnement et la sécurité alimentaire. On doit par ailleurs noter avec satisfaction que la conférence de Doha (2001) y a ajouté le développement rural, et rappelé *les considérations autres que d'ordre commercial*.

2. Les normes de protection de l'environnement s'imposeraient-

elles donc à celles libéralisant les échanges mondiaux ? En pratique, les années 90 ont plutôt montré le contraire. Un quart des litiges portés devant l'Organe de règlement des différends (ORD), l'instance de l'OMC qui gère les conflits, a eu trait à des questions environnementales. Dans presque tous les cas, l'ORD a condamné les pays ayant refusé d'importer des marchandises produites dans des conditions dégradant l'environnement. Il y a de quoi s'inquiéter : si cette jurisprudence persistait, les efforts pour amener les entreprises à produire plus propre seraient voués à l'échec puisque les méthodes polluantes se verraient protégées par les règles de l'OMC. Le vent a commencé à tourner en 2001, dans un cas concernant l'agriculture : le contentieux concernant la pêche de crevettes avec des méthodes tuant les tortues ⁶ qui est intéressant à analyser.

⁶ Rapport de l'organe d'appel de l'OMC, "États-Unis - Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes", WT/DS58/AB/R (12 octobre 1998), disponible sur le site <http://www.wto.org/> (date d'accès : avril 2001).

Le contentieux concernant la pêche de crevettes/tortues

Au début de 1997, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont déposé conjointement une plainte au sujet de l'interdiction d'importer des crevettes et des produits à base de crevettes imposée par les États-Unis. La protection des tortues marines était la raison d'être de l'interdiction. Dans son rapport, l'Organe d'appel a clairement dit qu'au titre des règles de l'OMC, les pays ont le droit de prendre des mesures commerciales pour protéger l'environnement (en particulier la santé des personnes, des animaux ou la préservation des végétaux) ainsi que les espèces en voie d'extinction et les ressources épuisables.

L'Organe d'appel a également dit que les mesures visant à protéger les tortues marines seraient légitimes au regard de l'article XX du GATT, qui énonce diverses exceptions aux règles commerciales normales de l'OMC, sous réserve que certains critères, notamment la non-discrimination, soient respectés. C'est à dire que les États-Unis n'ont pas eu gain de cause dans cette affaire, non pas parce qu'ils tentaient de protéger l'environnement, mais parce qu'ils établissaient une discrimination entre les membres de l'OMC. Ils accordaient aux pays de l'hémisphère occidental - essentiellement dans les Caraïbes - une assistance technique et financière et des délais de transition plus longs pour que leurs pêcheurs se mettent à utiliser des dispositifs d'exclusion des tortues. Ils n'accordaient cependant pas les mêmes avantages aux quatre pays d'Asie (Inde, Malaisie, Pakistan et Thaïlande) qui ont porté plainte devant l'OMC.

Ainsi donc, dans les domaines classiques de la bioéconomie, qui se confondent assez largement avec le droit de l'environnement en agriculture, le droit de la PAC a intégré ces préoccupations. Au niveau de l'OMC, on ne peut pas encore dire la même chose surtout du fait que le droit y est largement consacré à la non discrimination dans le commerce international. Mais somme toute, pour les produits traditionnels de l'agriculture, ceux de l'alimentation, le droit de la PAC, et progressivement le droit de l'OMC intègrent le droit du développement durable. Le contraste est frappant avec les valorisations non alimentaires de l'agriculture pour lesquelles ce droit est encore largement embryonnaire : ici, le droit de la PAC est en *terra incognita*.

II. LES DOMAINES NOUVEAUX DE LA BIOECONOMIE : LE DROIT EN *TERRA INCOGNITA*

Les valorisations non alimentaires de l'agriculture sont essentiellement de deux types : les bioproduits et les biocarburants. En la matière, la politique de l'Union européenne consiste en un soutien à ces types de productions. Mais cela ne signifie pas que les arbitrages essentiels aient été effectués.

A. Le soutien communautaire aux valorisations non alimentaires de l'agriculture

L'union européenne utilise toute une gamme d'interventions pour soutenir ces productions.

1. Le soutien au bio-matériaux

a. l'exemple du régime du lin et du chanvre : le soutien à la transformation

Il s'agit de valoriser ces bio-matériaux. Avec la réforme de 2003, les producteurs de lin et de chanvre sont passés, sauf exception, au droit de paiement unique, c'est à dire que ces aides sont déconnectées de la production. Mais l'originalité du système tient à l'aide à la transformation : pour encourager la production de fibres (règlement 1673/2000⁷), l'Union européenne octroie au transformateur (il peut s'agir de l'agriculteur) 200 euros par tonne de fibres longues et 90 euros pour les fibres courtes. L'OMC ne s'est jamais penchée sur ce régime qui de toute évidence favorise la production européenne.

⁷ Règlement (CE) n° 1673/2000 du Conseil du 27 juillet 2000 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre destinés à la production de fibres (JO L 193 du 29 juillet 2000, p. 16–22)

b. l'exemple de l'amidon : le soutien à l'exportation

Le secteur amidonnier de l'Union européenne représente plus de 18 000 emplois directs pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 30 milliards d'euros dont une partie non négligeable, 15 %, est exportée vers les pays tiers. La croissance du secteur est comprise entre 3 et 5 % par an. Cette industrie transforme des céréales, principalement du maïs, du blé et des pommes de terre issus de près d'un million cinq cent cinquante mille hectares dans l'Union Européenne. La matière première reste le premier coût de production. Cette industrie, aussi dynamique et innovante soit elle, peut difficilement rivaliser avec l'industrie amidonnière des pays tiers et en particulier celle des Etats-Unis. Un régime de restitutions à la production a été mis en place dès 1968 puis réformé en 1978 et en 1986. Depuis 1986, ces restitutions sont sensées compenser l'écart de prix de matières premières céréales de l'Union Européenne et le prix mondial du maïs. Mais la fin des restitutions a été programmée par l'OMC pour 2013.

2. Le soutien aux biocarburants.

La politique communautaire en la matière a été bien résumée par la communication de la Commission du 8 février 2006 intitulée *stratégie de l'UE en faveur des biocarburants*⁸. La stratégie poursuit un triple objectif :

- stimuler la demande de biocarburants : il s'agit d'une confirmation de la directive biocarburants de 2003⁹ qui prévoit une part de marché de 5,75 % en 2010, part que les Etats membres peuvent toujours augmenter; de la même façon, une autre directive de 2003¹⁰ permet aux Etats membres d'accorder des avantages fiscaux ; ces avantages fiscaux sont considérés comme des aides d'Etat et ne peuvent être mis en œuvre sans autorisation préalable de la Commission européenne;
- agir en faveur de l'environnement : il s'agit de mettre en valeur les avantages des biocarburants notamment en matière de réduction des gaz à effet de serre;
- développer la production et la distribution de biocarburants; plusieurs mesures ont été prises à ce titre; tout d'abord, les productions énergétiques peuvent utiliser les terres mises en jachère; par ailleurs, une prime de 45 euros/ha a été créée, dans la limite d'un plafond budgétaire fixé à 1,5 millions d'hectares ;
- enfin, d'importants efforts de recherche sur les biocarburants sont décidés dans le cadre du 7^{ème} PCRDT, notamment sur les bioraffineries.

B. Les arbitrages à rendre

Malgré tous ces efforts, on constate que les objectifs de l'Union européenne ne sont pas atteints. En matière de consommation, l'objectif intermédiaire de 2 % en 2005 n'a pas été satisfait. En matière de production, le plafond de 1,5 millions d'hectares ouvrant droit à la prime de 45 euros est loin d'être atteint, puisque seulement 570 000 hectares étaient consacrés à ces productions en 2005 (soit 38 % de la surface maximale garantie). Il est vrai que malgré le soutien affiché en matière de biocarburants, l'Union européenne, dans un contexte que le rôle de l'OMC rend encore plus incertain, n'a pas encore procédé aux arbitrages nécessaires et ceci dans trois domaines très importants.

1. Au niveau des droits à produire

La demande en biocarburants fait flamber les prix. Le prix des céréales augmente fortement (+ 40 % dont + 50 % pour le prix du blé en un an). Cette hausse a des répercussions sur le prix des viandes. De façon, encore plus sensible, le prix du lait explose, car un certain nombre d'agriculteurs abandonnent cette production très

⁸ COM (2006) 34 final (JOCE C67 du 18 mars 2006)

⁹ Directive [2003/30/CE](#) du 17 mai 2003 (JOCE L 123 du 17 mai 2003)

¹⁰ Directive [2003/96/CE](#) du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JOCE L 283 du 31 octobre 2003)

contraignante pour celle de céréales, plus lucrative aujourd'hui (c'est le cas de 5 000 agriculteurs en France par exemple). Cette situation, combinée à une forte hausse de la demande dans les pays émergents (en Inde, en Russie, et surtout en Chine, où le lait est devenue une boisson à la mode en ville ¹¹) fait que la production est devenue insuffisante pour répondre à la demande. En 2007, il manquerait 100 millions de litres en Europe et 1 milliard de litres dans le monde. De ce fait, les prix flambent : + 80 % pour le prix mondial de la poudre de lait, + 50 % pour le prix du beurre en Allemagne, + 50 % pour le prix du lait à boire aux Etats-Unis.

Or, la maîtrise de la production avait été le fondement de la politique développée pour éliminer les surplus ¹². Le cas est flagrant pour le lait depuis l'institution des quotas laitiers le 1^{er} avril 2004 ¹³. Mais c'est aussi le cas pour la betterave et pour la pêche, pour d'autres raisons, il est vrai (fixation d'un haut niveau de prix pour le sucre, préservation de la ressource pour la pêche). Toujours est-il que cette volonté de limiter l'offre avait conduit à introduire dans le droit de la PAC un nouveau droit : le droit à produire qui a suscité beaucoup de doctrine ¹⁴. La pénalisation financière de producteurs dépassant une quantité de référence qui leur était attribuée, n'a pu être assimilée ni à une autorisation administrative, ni à un droit patrimonial, mais est devenue une catégorie juridique *sui generis* avec des conséquences importantes en droit puisque la Cour de Justice ¹⁵ a considéré que ce droit pouvait atteindre au droit de propriété : *Le droit de propriété fait partie des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect. Ces droits n'apparaissent toutefois pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'exercice de ces droits notamment dans le cadre d'une OCM.*

L'Union européenne n'a pas encore décidé de supprimer les quotas laitiers, mais songeait dès l'été 2007 à les augmenter afin de faire face à la pénurie. Théoriquement, ces quotas, qui devaient avoir un caractère temporaire lors de leur institution en 1984, ont été prolongée jusqu'en 2014. La situation du marché laitier pourrait néanmoins conduire à accélérer leur disparition. On observe du reste que la betterave sucrière utilisée pour la production de bioéthanol est exemptée des quotas de production et bénéficie de la prime de 45 €/hectare précitée.

Le développement des biocarburants pourrait donc aboutir au démantèlement des droit à produire.

2. Au niveau de l'allocation des surfaces

L'objectif de maîtrise de la production s'est traduit dans le droit de la PAC par la mise en place d'un double mécanisme : une baisse des prix d'intervention garantie et l'instauration d'aides directes à la surface (sur la base de rendements de référence moyens). Pour le secteur des grandes cultures (céréales, oléagineux notamment), l'accès à ces aides directes a été conditionné à un gel des terres (d'où la notion de prime à la jachère). Mais, pour répondre à un niveau anormalement bas des stocks, et à une hausse conséquente des prix des céréales, la Commission a décidé en juillet 2007 d'autoriser une exploitation de ces terres pour la campagne 2007/2008. Mais, on le sait, dans le cadre du bilan de santé de la politique agricole commune de 2008, la Commission envisage de supprimer définitivement la jachère. Or, pour répondre à la demande en biodiesel, la seule surface de colza nécessaire serait supérieure au total des surfaces de jachère en Europe (8,2 Mha),

¹¹ Voir *Le Monde* du 8 août 2006, p. 8.

¹² Daniel Bianchi, *Trente ans d'un régime temporaire. Les quotas laitiers dans la PAC : 1984-2014*, RMCUE, n° 483, décembre 2004, pp. 655-673.

¹⁴ Pour un excellent résumé d'un colloque consacré à ces questions en 2004, voir Louis Le Lorvellec, *Rapport de Synthèse*, Revue de Droit Rural, n° 227, pp. 501-505

¹⁵ CJCE 14 mai 1974, Nold, aff. 4/73 et CJCE, 13 décembre 1979, Hauer, aff. 44/79

sachant que la totalité de ces surfaces n'est pas cultivable. Dès lors, il apparaît que d'autres terres que les seules jachères devront être mobilisées pour atteindre les objectifs d'incorporation de biocarburants dès 2010. Très clairement, pour devenir un important producteur de biocarburants, l'Union européenne arbitrerait en faveur de productions non alimentaires, et au détriment des productions alimentaires. Il existe pour l'Union européenne une possibilité d'aller plus loin dans cette voie en encourageant encore plus la production de biocarburants par l'augmentation de la prime à l'hectare. Mais cela mériterait d'être autorisé au niveau de l'OMC : on pourrait alors demander de classer ces aides dans la boîte verte, au titre de mesure de défense de l'environnement.

Une autre solution serait de renoncer à cette nouvelle perspective d'indépendance énergétique, en encourageant l'importation, ce que l'Union européenne déclare ouvertement vouloir faire.

3. Au niveau du tarif extérieur commun

L'Union européenne a choisi : elle importera plus de biocarburants. C'est ce qu'elle a indiqué à l'occasion d'une conférence tenue dans le cadre du lancement du partenariat stratégique avec le Brésil lancé le 4 juillet 2007. Actuellement, les produits biocarburants comme l'éthanol sont considérés comme des biens agricoles et jouissent d'une protection tarifaire relativement élevée en Europe de manière à soutenir le développement du marché des biocarburants et à protéger les agriculteurs européens de la concurrence étrangère. Cependant, étant donné que la superficie cultivable disponible en Europe est trop petite pour produire des quantités suffisantes de carburants et de denrées alimentaires, plusieurs commissaires européens ont indiqué lors de la conférence que l'UE devrait davantage ouvrir ses portes aux importations provenant des pays tiers. Mais cela pose la question des droits de douane applicables à ces nouveaux produits : les importations d'éthanol du Brésil, qui représentent 20 % de la consommation sont frappées de droits élevés. Il faudra au préalable clarifier les statistiques, puisque, comme la Commission le reconnaît elle-même, une certaine confusion existe : l'opacité règne sur les utilisations des produits importés, puisque le bioéthanol est commercialisé sous plusieurs codes douaniers différents en tant qu'*alcool dénaturé et non dénaturé*.

Selon la Commission, l'objectif de croissance des échanges internationaux pourrait être atteint soit par le biais d'un accord multilatéral, à l'Organisation mondiale du commerce, soit par le biais d'accords bilatéraux. Pour l'instant, le bilatéralisme règne, et de surcroît, le plus souvent dans des accords dérogeant à la clause de la Nation la plus favorisée de l'OMC. Le bioéthanol est exporté vers l'UE par des pays comme le Brésil, l'Égypte, le Pakistan et les États-Unis. De ce fait, près de 70 % des exportations sont faites à des conditions préférentielles dans le cadre du SPG ou de l'accord de Cotonou. Pour l'instant, ces préférences n'ont pas été contestées devant l'OMC.

4. Et des questions théoriques se posent également

a. La question du bilan énergétique.

Les conditions de culture de nouvelles terres en jachère nécessiteraient l'apport d'engrais en quantité importante, ce qui aurait pour conséquence d'accroître encore la pollution des sols et des eaux, contrebalançant du même coup le bilan jusque-là globalement positif des biocarburants. De plus, n'oublions pas que la production de ces biocarburants engendre des rejets en polluants, gaz, etc. l'énergie dépensée par le processus de fabrication du bioéthanol étant même, selon une étude américaine, de 29% supérieure à l'énergie contenue dans ce bioéthanol.

b. La question des OGM

Si nous voulions assurer notre consommation uniquement grâce aux biocarburants, il faudrait pour cela une fois et demi la totalité des surfaces cultivables en France : le manque de terres cultivables est un premier obstacle et met en lumière l'incapacité des biocarburants à amortir à eux seuls la pénurie annoncée en pétrole. *Manger ou conduire...*

La tentation de recourir aux OGM et de manière générale à une agriculture intensive, pour faire face à cette difficulté ne pourrait qu'avoir des conséquences pour l'environnement. On notera que dans le monde la culture d'OGM s'est singulièrement développée pour deux produits, le maïs et le colza, très utilisés pour la production de biocarburants. Et de toute évidence, une décision favorable à l'emploi d'OGM pour les cultures énergétiques aurait des influences sur les autres demandes d'autorisation. Compte tenu de la sensibilité du dossier OGM dans l'Union européenne, on pourrait donc estimer que cette voie pour les biocarburants est sans issue. Mais on peut également imaginer que pour prévenir les craintes des consommateurs, une bonne solution pour débloquer le dossier serait de commencer par autoriser les cultures OGM pour les valorisations non alimentaires. Il ne resterait plus qu'à régler la question de la contamination par le pollen, c'est à dire de la coexistence des cultures, ce qui exige moins de progrès scientifiques que de mesures d'organisation des productions : ensemencements décalés, stockage dans des équipements distincts, confinement des cultures. Ces mesures renchériraient les cultures de 10 %.

c. Des arbitrages doivent également être rendus au niveau international.

Car l'OMC est bien absente de ce nouveau domaine des échanges agricoles internationaux. Pourtant, Il faut bien prendre la mesure des questions posées : c'est un arbitrage en faveur des productions énergétiques et au détriment des productions alimentaires qui risque d'être fait. Car le problème se pose en ces termes. On sait qu'il y a aujourd'hui 6 milliards d'habitants dont 850 millions souffrent de la faim. En 2050, il devrait y avoir 9 milliards d'humain, dont 15 % dans les pays développés (- 5 %), et 30 % dans les pays les moins avancés (+ 10 %). Au niveau mondial, il existe à l'heure actuelle 1,5 milliards d'ha de terres cultivées. Mais, avec l'urbanisation, on estime que d'ici 2015, ces surfaces pourraient diminuer de 15 %, c'est à dire qu'il n'y aurait plus que 1,3 milliards d'ha de terres cultivées. En sus d'une hausse des rendements, il faudrait puiser dans les réserves de terres non cultivées. Le potentiel agricole est estimé à 4 milliards de terres. Il n'y a donc que 40 % de ce potentiel qui est cultivé. Mais le reste est utilisé à d'autres fins ou se trouve en forêt humide. Or, en la matière, aucun accord international, ni même aucune concertation n'est intervenue. L'unilatéralisme règne, comme c'est le cas actuellement au Brésil, qui pratique à grande échelle la déforestation de l'Amazonie qui aura des conséquences pour l'écosystème de toute la planète.

Au mieux, c'est le bilatéralisme qui semble s'imposer. Ainsi, le 9 mars 2007, les deux principaux fabricants de biocarburants mondiaux (quasi exclusivement en bioéthanol), le Brésil et les Etats-Unis, ont mis en place un partenariat pour développer la production et l'utilisation des biocarburants. Le but de cette coopération est surtout d'établir des normes techniques communes afin de pouvoir commercialiser du bioéthanol à travers la planète. Le document doit juste servir de base de travail, même si le Brésil souhaiterait une baisse des droits de douane pratiqué aux Etats-Unis sur l'éthanol importé. L'accord porte aussi sur les biocarburants dit de *2ème génération* (utilisation de la plante entière, et à partir de végétaux à usage non alimentaire), l'avenir probable des biocarburants.

On voit bien là que si l'OMC mérite des critiques, lorsqu'elle est absente, c'est la loi du plus fort qui s'impose sur les marchés internationaux.

CONCLUSION

En résumé, l'état actuel de l'économie (le haut niveau des prix du baril et la perspective de l'après pétrole) suffit-il à faire des biocarburants des produits 'miracles' capables à eux seuls de remplacer les énergies fossiles, d'être une alternative crédible, tout en répondant aux engagements communautaires des 20% d'énergies renouvelables en 2020 ?

La réponse peut être faite à plusieurs niveaux. Au niveau scientifique, la recherche conditionne l'évolution de ce dossier. Il s'agit d'arriver aux biocarburants de deuxième génération, la ressource lignocellulosique qui permet divers avantages : l'utilisation de la plante entière, moins d'intrants fossiles et la possibilité de cultiver partout. Mais, là non plus,

il ne faut pas s'attendre à des remèdes miracles, car cette production dépendra aussi de décisions à caractère politique : la mobilisation des surfaces, de l'eau, et aussi l'utilisation ou non d'OGM.

Au niveau économique, les biocarburants ont de l'avenir, car les énergies alternatives pour les véhicules sont soit trop symboliques (voitures à l'électricité), soit à un stade expérimental (pile à hydrogène).

Au niveau juridique, celui qui nous intéresse le plus ici, on commence à mesurer les effets de ce tournant qu'est en train de vivre l'agriculture européenne, comme l'agriculture mondiale. Tout d'abord, les restrictions quantitatives, que ce soit celles des droits à produire ou de la prime à la jachère, sont en passe d'être éliminées pour faire baisser des niveaux de prix qui seraient insupportables pour les consommateurs, et d'abord pour ceux des pays pauvres. Après la surproduction des années soixante et quatre-vingt, les équilibres atteints dans les années quatre-vingt-dix pourraient laisser la place à un risque de pénurie. Le danger est donc grand que l'on retourne à une agriculture productiviste, ce qui serait quand même un comble, pour un mouvement dont l'origine est de combattre l'effet de serre et de développer des alternatives aux énergies fossiles.

On entend même parfois dire que la hausse des prix à la production, phénomène dont tout indique qu'il s'agit d'une tendance à long terme, pourrait conduire à la fin de la PAC. Nul doute que cela facilitera les arbitrages budgétaires, puisque le soutien des cours sera de moins en moins nécessaires, surtout pour les OCM les plus budgétivores : les céréales et le lait.

Dans cette attente, le développement des biocarburants comme celui des biomatériaux impose que les subventions et la fiscalité nationales et internationales soient clairement orientés en faveur des productions que l'on souhaite développer. A défaut, au niveau actuel des prix, la seule loi du marché pourrait priver l'Humanité des ressources indispensables à son alimentation. Et ce n'est pas précisément l'objectif de la politique agricole.

BIBLIOGRAPHIEOuvrages

Valérie Adam, *La réforme de la Politique Agricole Commune de l'Union européenne ou l'Evolutionnisme Permanent du Droit Communautaire*, L'Harmattan, 2001

Daniele Bianchi : *La Politique Agricole Commune (PAC) : Toute la PAC, rien d'autre que la PAC !* Bruylant, 2006

Claude Blumann : *La Politique Agricole Commune*, Litec, 1996

Hélène Delorme (sous la direction de), *La Politique Agricole Commune*, Presse de Sciences Po, 2004

Michel Griffon, *Nourrir la Planète*, Odile Jacob, 2006

Articles

Valérie Adam et Daniel Bianchi, *la PAC à l'heure du découplage (RMCUE, n° 475, février 2004, pp. 105-115)*

Jacques Berthelot, *La mystification du découplage des aides agricoles*, Economie Rurale, n°261, janvier-février 2001, pp. 104-112

Daniel Bianchi : *Une PAC 'dénaturée', 'délaissée' et 'malmenée' ?*

Plaidoyer en faveur d'une politique agricole moderne dans le projet de constitution européenne (RDTE, janv-mars 2004, pp. 71-95)

Daniel Bianchi, *Trente ans d'un régime temporaire. Les quotas laitiers dans la PAC : 1984-2014*, RMCUE, n° 483, décembre 2004, pp. 655-673

Claude Blumann, *La réforme de la politique agricole commune*, Cahiers de Droit Européen, n°s 3-4 (2004), pp. 297-335

Jacques Diouf, *Les pays vulnérables seront les plus affectés*, interview du directeur de la FAO, Libération, 23 juillet 2007

Fabio Gencarelli, *L'évolution du droit agricole communautaire*, (Revue du Droit de l'Union européenne 3/2001, pp. 655-688)

Jean-Christophe Magneret, *Matières Premières, la flambée des cours change la donne*, Revue de l'industrie alimentaire, juillet 2007, pp. 6-7

Jérôme Porier, *Flambée du prix du lait : vers une hausse des quotas*, Le Monde, 8 août 2007, p. 8

Gabrielle Rodchi, *La politique agricole commune dans le commerce mondial des produits agro-alimentaires (RDTE janv-mars 2005, pp. 36-59)*

Nicolas Sarkis, *L'après-pétrole a déjà commencé*, Le Monde Diplomatique, mai 2006, pp. 12-13

Les biocarburants redessinent la carte de l'économie mondiale, Dossier du Monde de l'Economie du 3 avril 2007

Documents et Textes communautaires

Stratégie de l'UE en faveur des biocarburants, communication COM (2006) 34 final du 8 février 2006

Les biocarburants dans l'Union européenne, Fact Sheet, DG Agriculture et Développement Rural

Règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil du 31 mars 1984 modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JOCE L 090 du 1^{er} avril 2004, p. 10)

Règlement (C.E.E.) n° 2078-92 du conseil du 30 juin 1992 (JOCE L 160 du 26 juin 1992, p. 80) concernant des méthodes de production agricole compatibles avec les exigences de la protection de l'environnement ainsi que l'entretien de l'espace naturel

Règlement n° 1698/2005 du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (JOCE L 277/1 du 21 octobre 2005)

Règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 (JOCE L 198 du 22 juillet 1991 p. 1) concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires

Règlement CE 1804/99 du Conseil du 19 juillet 1999 (JOCE L 222 du 24 août 1999 p. 1)

Sites

www.europa.eu.int (pour tout document communautaire)

www.wto.org (pour tout document relatif à l'OMC)