Notes de l'Ifri
Notes du Cerfa 132

L'économie agricole allemande : des structures en mutation

Theodor FOCK

Septembre 2016

ifri
Comité d'études des relations franco-allemandes

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Cette *Note du Cerfa* est publiée dans le cadre du « Dialogue d'avenir franco-allemand », un projet mené en coopération par le Comité d'études des relations franco-allemandes de l'Institut français des relations internationales, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik et Robert Bosch Stiftung.

Les activités de recherche, de secrétariat de rédaction et de publication du Cerfa bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.

ISBN : 978-2-36567-620-5

© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Comment citer cette publication :

Theodor Fock, « L'économie agricole allemande : des structures en mutation », *Notes du Cerfa*, n° 132, septembre 2016.

Ifri

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : accueil@ifri.org

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21 1000 – Bruxelles – BELGIQUE

Tél. : +32 (0)2 238 51 10 – Fax : +32 (0)2 238 51 15

E-mail : bruxelles@ifri.org

Auswärtiges Amt

Site internet : Ifri.org

Notes du Cerfa

Publiée depuis 2003 à un rythme mensuel, cette collection est consacrée à l'analyse de l'évolution politique, économique et sociale de l'Allemagne contemporaine : politique étrangère, politique intérieure, politique économique et questions de société. Les « *Notes du Cerfa* » sont des textes concis à caractère scientifique et de nature *policy oriented*. À l'instar des « *Visions franco-allemandes* », les « *Notes du Cerfa* » sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

Le Cerfa

Le Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Le Cerfa bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes et l'Auswärtiges Amt ; son conseil de direction est constitué d'un nombre égal de personnalités françaises et allemandes.

Le Cerfa a pour mission d'analyser les principes, les conditions et l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de trouver et de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Barbara Kunz et Hans Stark sont directeurs de collection des *Notes du Cerfa*. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Auteur

Theodor Fock est professeur de politique agricole, économie politique et politique environnementale à la Hochschule Neubrandenburg, en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, dans le département d'économie agricole et de sciences de l'alimentation. Ses recherches portent plus particulièrement sur le développement structurel du secteur agricole, les marchés du travail agricole et des terres agricoles, les dispositifs d'incitation en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement, ainsi que les questions de développement rural.

Résumé

Le tableau que l'on peut donner de l'agriculture allemande se caractérise par ses disparités régionales et la transformation structurelle de ses exploitations. La rapidité de cette transformation est surtout visible dans l'élevage. Au cours de la dernière décennie, la production a fortement progressé sous l'effet de son intensification, alors que le nombre d'actifs baissait. Cette phase de croissance s'est traduite, entre autres, par une forte hausse des prix de la terre agricole. La situation connaît aujourd'hui une phase de retournement : la chute des prix à la production se reflète dans la baisse massive des revenus.

Le débat sur la politique agricole renvoie d'un côté à la croissance et à la compétitivité, de l'autre à la demande accrue de protection de l'environnement et de bien-être animal. L'exigence d'un élevage qui soit plus respectueux des animaux s'est répandue et affirmée dans la société au cours des dernières années. Les autorités politiques essaient pour le moment d'y répondre en accompagnant diverses initiatives dans l'alimentation et l'agriculture. L'année dernière, le Conseil scientifique du Ministère de l'Agriculture allemand a remis un rapport sur la possibilité d'une transformation complète de l'élevage, il est vrai au prix d'une perte probable de compétitivité au niveau international. Un débat comparable concerne la protection de l'environnement, en raison des rejets polluants et du recul de la biodiversité. Enfin, une controverse récurrente est celle de la répartition des paiements directs de la Politique agricole commune (PAC) au niveau national. Certaines parties prenantes veulent soutenir davantage les petites exploitations au détriment des plus grosses, la question renvoyant également à un conflit entre régions en raison de différences structurelles héritées du passé. En règle générale, la politique agricole allemande a visé jusqu'à présent le juste milieu, d'où le fait que l'action ait été conduite le plus souvent au coup par coup. L'avantage est que de nombreuses options restent ouvertes pour l'avenir.

Abstract

German agriculture is characterized by regionally different farm structures but in the midth of a transformation process. Rapid structural change is seen especially in animal production. Total production increased during the past decade due to intensification but the number of labour force decreased. Increasing land prices are an indicator for the sectoral growth. The situation has changed at the moment. Farm income has decreased rapidly due to very low producer prices.

Discussion about agricultural policy fluctuates between two poles: approval of growth and competitiveness on one side and more protection of the environment and more animal welfare on the other side. In society especially the aspect of animal welfare has gained growing importance. Policy tries to consider this through voluntary measures of producers, food industry and food retailing companies. The scientific advisory board on agricultural policy at the German ministry of agriculture has published a study on pathways to socially accepted livestock husbandry in Germany which found broad attention. But problems could arise with international competitiveness. For aspects of environmental protection like biodiversity losses and nutrient contamination a similar controversial discussion is seen. Smouldering conflicts are found as well for the question of direct payments and the national implementation. Some parties seek to support small farmers more at the expense of big farmers. This is also a regional conflict due to big differences in farm sizes in different German regions. Up to now the German policy has normally chosen a medium course. Policy appears therefore a bit without a concept. The advantage is that there are more options for the future.

Sommaire

INTRODUCTION 7

DÉVELOPPEMENT DES STRUCTURES ET DE LA PRODUCTION 9

Les structures agricoles 9

Développement de la production agricole dans quelques domaines choisis . 13

DÉVELOPPEMENT RURAL, EMPLOI ET TERRES 17

Espaces ruraux et développement rural 17

Emploi et main d'œuvre dans l'agriculture 18

Prix et propriété des terres agricoles 21

LE DÉBAT SUR LA POLITIQUE AGRICOLE 24

La transposition de la Politique agricole commune européenne 24

Une agriculture respectueuse de l'environnement 27

Un traitement décent des animaux d'élevage 29

La crise actuelle des prix et des revenus 30

CONCLUSION ET PERSPECTIVES 35

Introduction

L'agriculture apparaît régulièrement dans l'actualité avec les crises déclenchées par le très bas niveau des prix à la production, les problèmes d'environnement ou le mécontentement sociétal provoqué par certaines méthodes d'élevage. Même si l'importance économique de l'agriculture est relativement faible, l'opinion publique manifeste pour elle un intérêt marqué. Pourtant, le processus global de transformation structurelle du secteur agricole qui s'accomplit depuis plusieurs années attire moins l'attention. Les exploitations familiales diversifiées, qui ont façonné l'image de l'agriculture en Allemagne de l'Ouest, doivent croître en taille et se spécialiser, ou disparaître. Cette évolution d'ordre structurel, que l'on peut observer dans l'agriculture depuis plusieurs dizaines d'années déjà, ne se caractérise plus seulement aujourd'hui par le mot d'ordre « s'agrandir ou partir », mais aussi par « spécialisation ou disparition ». En Allemagne de l'Est, après la rupture du début des années 1990, la plupart des grandes exploitations ont pu consolider leurs performances économiques, au point d'être devenues aujourd'hui des produits d'investissement recherchés par des investisseurs extérieurs au secteur agricole. Au cours des dernières années, la production agricole allemande a connu dans certains secteurs, comme le porc ou la volaille, un fort dynamisme. Hier pays agricole importateur, l'Allemagne est devenue un grand pays exportateur. La Politique agricole commune (PAC) a abandonné sa position protectionniste au profit d'une position libérale, avec le soutien des représentants de la profession. Même dans le contexte actuel de baisse alarmante des revenus, les demandes d'intervention sur les marchés restent quasiment inexistantes.

L'intensification de la production a rendu les problèmes environnementaux plus aigus. Parallèlement, une nouvelle vague d'innovations technologiques touche l'agriculture, avec de nouvelles possibilités ouvertes par le numérique. Dans la culture des terres, mais aussi dans l'élevage, ce que l'on appelle le « *precision farming* » modifie les conditions de production, sans que l'on puisse encore prévoir toutes les conséquences. Dans l'exposé qui va suivre, nous esquisserons un tableau des évolutions structurelles de l'agriculture, puis des débats de politique agricole dans une perspective à la fois nationale et européenne. Le débat politique sur la prochaine période de planification, à partir de 2020, a déjà commencé. Le développement de l'économie agricole et le débat politique

qui l'accompagne sont actuellement riches en enjeux, et le resteront certainement au cours des années qui viennent.

Développement des structures et de la production

Les structures agricoles

La structure agricole d'un pays se caractérise par la taille des exploitations, la répartition des exploitations par taille dans l'élevage, les branches principales de production ainsi que les rapports de propriété. La structure agricole, qui a une influence décisive sur la compétitivité et les méthodes de production, peut changer au cours du temps sous l'effet du progrès technique ou d'autres éléments comme le facteur politique. En Allemagne, comme dans les pays européens voisins, les différences régionales sont marquées en raison des conditions climatiques, du relief, de la qualité des sols, mais aussi de coutumes et de voies historiques divergentes de développement. Ainsi, la coupure entre l'Est et l'Ouest de 1945 à 1990 reste un facteur déterminant. Les structures agricoles en Allemagne de l'Est sont marquées par l'héritage de la politique agricole socialiste de la RDA, que l'on retrouve aujourd'hui dans la taille et le statut juridique des exploitations. Alors que l'exploitation familiale classique (à entrepreneur unique) continue de dominer en Allemagne de l'Ouest, les coopératives et les sociétés agricoles jouent à l'Est un rôle important, la plupart étant issues des coopératives de production agricole socialistes, les *Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften* (LPG).

Depuis les années 1950, l'agriculture en Allemagne de l'Ouest connaît une transformation structurelle classique, celle d'une baisse lente mais continue du nombre d'exploitations agricoles, et parallèlement d'une augmentation de la taille de celles qui restent. Le recul du nombre d'exploitations est important, puisque le nombre d'exploitations en Allemagne de l'Ouest est d'à peine plus de 250 000, alors que l'on en compte encore 470 000 en France.

Les exploitations connaissent une croissance significative. La différence de taille des exploitations est historiquement marquée entre le nord et le sud de l'Allemagne. Ainsi, la taille moyenne des exploitations est par exemple de 74 ha dans le Schleswig-Holstein, contre 34 ha dans le Bade-Wurtemberg (2013).

Tableau 1 : Transformation structurelle en Allemagne de l'Ouest (1970-2013)

Exploitations/ha	1970	1990	2005	2013
jusqu'à 20 ha	751 000	337 000	180 000	97 000
20-50 ha	158 000	156 000	85 000	68 000
50-100 ha	16 000	41 000	52 000	48 000
100 ha et plus	3 000	7 000	21 000	26 000
Total	1 147 000	667 000	389 000	260 000
Taille moyenne en ha	13,4	21,2	31,7	46,7

Sources : Statistiques annuelles pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt (2013 et décennies précédentes).

C'est surtout dans l'élevage que la transformation structurelle s'est accélérée au cours des dernières années. Le nombre d'exploitations a baissé de manière significative, pendant que les élevages restants se spécialisaient davantage (par ex. exclusivement en élevage de truies pour la production de porcelets). Comme le nombre de bêtes est par ailleurs resté égal ou a même progressé, la taille des élevages a augmenté, de sorte que le débat sociétal porte aujourd'hui sur « l'élevage de masse ». Le processus s'explique par la pression sur les coûts, l'évolution technique et technologique, mais aussi la réglementation en faveur d'un élevage plus respectueux des animaux. En effet, seuls de nouveaux investissements permettent de se conformer aux nouvelles dispositions légales, plus exigeantes, ce qui n'est économiquement viable que pour les plus grandes exploitations. Ainsi, plus de bien-être animal conduit paradoxalement à plus d'élevage de masse, créant ainsi un dilemme dans les discussions politiques.

Sur le territoire de la RDA, on comptait en 1989 à peine 5 000 exploitations agricoles socialistes, dont environ 90 % étaient des coopératives agricoles socialistes (les LPG) et 10 % des fermes d'État (les VEG). Les exploitations étaient souvent très spécialisées dans la production végétale ou animale. Théoriquement, la propriété des sols en RDA restait une propriété privée à 70 % environ. Dans les faits, les propriétaires n'avaient pas le droit de disposer de leurs biens, la propriété foncière étant par conséquent dépourvue de valeur. Le droit de disposer de ses biens fut rétabli en 1990. Pour le reste des 30 % environ de propriétés d'État, que le registre foncier rural caractérisait comme « propriété du peuple », on examina après la chute du Mur dans quelle mesure la propriété était issue

d'expropriations illégales de manière à procéder à sa restitution aux anciens propriétaires, personnes privées ou collectivités locales. Ainsi, l'Université de Greifswald, le Land de Berlin (environ 20 000 ha autour de la ville), le Land de Mecklembourg-Poméranie-Occidentale (environ 85 000 ha), ont-ils récupéré la propriété de terres agricoles. Environ un million d'hectares, soit grosso modo un sixième de la surface agricole utile, est resté propriété de l'État fédéral, successeur légal de la RDA, qui a créé la Société de mise en valeur et d'administration des sols (*Bodenverwertungs- und -verwaltungsgesellschaft*, BVVG), une société fiduciaire (*Treuhandgesellschaft)*, pour procéder à sa privatisation progressive.

En Allemagne de l'Est, la réunification a été marquée par une rupture dans les structures agricoles. Les exploitations existantes étaient souvent obsolètes ou non conformes aux nouvelles réglementations. Malgré la très grande taille des exploitations, la main-d'œuvre agricole était trop nombreuse, de telle sorte qu'en cinq années à peine le nombre d'actifs a diminué de plus de 80 %, passant de 850 000 à moins de 200 000. Le nombre de chômeurs a explosé dans les régions agricoles. Les exploitations agricoles socialistes existantes ont dû se transformer en suivant les dispositions réglementaires de la Loi d'adaptation de l'agriculture *(Landwirtschaftsanpassungsgesetz),* pendant que les propriétés d'État étaient progressivement privatisées à travers la BVVG[1]. De nombreuses exploitations furent créées, soit par d'anciens membres des coopératives, soit par des Allemands de l'Ouest ou des ressortissants des pays de l'UE, principalement des Néerlandais, qui mirent à profit les opportunités de la période de transition

Celle-ci fut achevée pour l'essentiel en 1995, avec la consolidation des nouvelles exploitations. Les structures agricoles issues de ce processus se distinguaient nettement de celles de l'Allemagne de l'Ouest[2].

1. G. A. Wilson et O. J. Wilson, *German Agriculture in Transition*, New York, Palgrave McMillan, 2001, p. 112 et suivantes.
2. AgraEurope, *Die Umgestaltung der Agrarwirtschaft in den neuen Ländern-Eine Zwischenbilanz der Bundesregierung* [*La transformation de l'économie agricole dans les nouveaux Länder. Un bilan à mi-parcours du gouvernement fédéral*], Documentation n° 45, 1995.

Tableau 2 : Structure des exploitations en Allemagne de l'Est (1989-2013)

Exploitations/ha	1995	2005	2013
jusqu'à 100 ha	17 500	18 700	12 900
100-200 ha	2 400	2 600	2 500
200 ha et plus	5 400	6 300	6 600
Total	32 600	29 700	24 000
Taille moyenne (ha)	273	251	252

Sources : Statistiques annuelles pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt (2015 et décennies précédentes).

Alors qu'il existait en 1989 en RDA environ 5000 exploitations agricoles, on comptait jusqu'en 1995 quelque 30 000 exploitations indépendantes, de tailles et de statuts juridiques variés. Leur nombre est resté quasiment identique jusqu'en 2013. Au cours des dernières années, on a pu observer une autre transformation structurelle, qui se reflète moins dans le nombre d'exploitations que dans le changement de propriétaire, avec la montée en puissance des investisseurs extérieurs au monde agricole. Dans l'ensemble, la transformation de l'agriculture de la RDA, c'est-à-dire sa restructuration sous l'effet de nouvelles conditions juridiques et économiques, apparaît comme réussie, particulièrement si on la compare à d'autres secteurs de l'économie socialiste. De nouvelles exploitations agricoles sont apparues, souvent très compétitives, avec une structure de propriété variée, détenue par des agriculteurs aux origines locales ou bien des gérants arrivés plus récemment. Le potentiel de production a pu être maintenu dans une proportion beaucoup plus importante que dans d'autres secteurs de l'économie[3]. Les différences entre les structures agricoles à l'Est et à l'Ouest font par ailleurs que la mise en œuvre de la Politique agricole commune donne lieu à de vives polémiques entre les Länder et les partis politiques, dont les conceptions et les intérêts divergent souvent fondamentalement en matière agricole. Sans surprise, les avis sont particulièrement partagés sur la question de savoir s'il faut réduire les aides directes aux plus grosses exploitations. Cette mesure ne toucherait qu'une poignée d'exploitants dans de nombreux Länder de l'Ouest, alors qu'à l'Est, la mesure concernerait jusqu'à 50 % des aides.

3. Gouvernement fédéral, *Jahresbericht zur Deutschen Einheit* (rapport annuel sur l'unité allemande), 2013, p. 30 et suivante, et 2015, p. 75.

L'agriculture comme activité complémentaire a une longue tradition en Allemagne. Selon la définition actuelle, l'exploitation agricole constitue une activité complémentaire lorsque les revenus tirés de l'activité non agricole sont majoritaires. De ce fait, environ 45 % des exploitations relèvent de l'activité complémentaire. Les exploitations sont en règle générale beaucoup plus petites que les exploitations gérées au titre de l'activité principale. Les exploitations gérées au titre de l'activité complémentaire peuvent constituer une phase de transition au cours de la transformation structurelle, au sens où le passage de témoin entre générations entérine d'abord un passage à l'activité complémentaire, avant de correspondre plus tard ou lors du changement suivant de génération à l'arrêt complet de l'activité. On trouve pourtant de nombreuses exploitations en activité complémentaire dont l'activité est pérenne sur plusieurs générations. Le phénomène est particulièrement important dans le Sud-ouest, en raison des structures régionales, mais aussi à l'Est, où l'on trouve de nombreux exploitants à titre complémentaire. On notera que les enquêtes d'opinion révèlent un changement de motivation au cours du temps. Le motif principal était il y a vingt ans la perpétuation de l'activité agricole au sein de la famille, alors que les motivations sont aujourd'hui plus personnelles – la joie revendiquée d'être agriculteur et d'exercer une activité indépendante[4].

Développement de la production agricole dans quelques domaines choisis

Le montant de la valeur ajoutée agricole oscille entre 13,6 et 18,7 milliards d'euros sur la période de 2010 à 2014, un montant relativement élevé qui reste conditionné par la variation des récoltes et des prix à la production. Ce montant ne représente que de 0,7 à 0,8 % de la valeur ajoutée brute de l'économie allemande[5]. La production végétale et la production animale représentent chacune quasiment 50 % du total, le reste étant constitué de services agricoles et d'activités connexes. L'agriculture allemande ne couvre pas totalement la demande intérieure. Dans l'alimentation, le niveau

4. K. Schmid, P. Laven et R. Doluschitz, « Stand, Entwicklung und Perspektive der Nebenerwerbslandwirtschaft – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Baden-Württemberg» [« Développement et perspectives de l'agriculture comme activité complémentaire – Résultats d'une enquête de terrain en Bade-Wurtemberg »], *Berichte über Landwirtschaft*, vol. 91/3, p. 13 et suivantes ; T. Fock et M. Meifert, « Auch aus Spaß und Freude » [« Et aussi par plaisir »], *Bauernzeitung*, 48/2013, p. 44 et suivantes.

5. Ministère allemand de l'Agriculture, *Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten* [*Rapport statistique annuel sur l'alimentation, l'agriculture et la forêt, équivalent allemand d'Agreste*], éditions sur plusieurs années.

d'autonomie se situe aux alentours de 85 % et si l'on inclut les aliments pour animaux importés (tourteaux de colza et de tournesol), à plus de 90 %. Aussi l'Allemagne reste-t-elle importatrice nette de produits alimentaires, boissons et tabac, pour un montant annuel allant de 7 à 11 milliards d'euros (2010 à 2014). Elle joue un rôle important dans le commerce mondial de denrées agricoles, à la fois comme pays importateur et comme pays exportateur. En valeur, elle est en effet le troisième pays importateur après les États-Unis et la Chine, mais devant le Japon et la Grande-Bretagne. Le niveau des exportations est tout aussi élevé : l'Allemagne occupe ici la troisième place après les États-Unis et les Pays-Bas, mais devant le Brésil et la France.

Les secteurs agricole et agroalimentaire allemands ont connu un fort développement au cours des dernières années dans plusieurs domaines, au point de gagner parfois des parts de marché significatives. La surface agricole utile de 16,7 millions d'hectares est utilisée à 71 % en grandes cultures, à 28 % en prairies permanentes, tandis que les cultures permanentes (vignobles, vergers, etc.) représentent à peine 1 % de cette surface. En grandes cultures et fourrages, les céréales de consommation dominent avec 55 % de la surface, suivies par le colza d'hiver à 11 %, puis les betteraves à sucre et les pommes de terre, chacune entre 2 et 3 %. Les céréales les plus fréquentes sont le blé, l'orge et le seigle, tandis que le maïs-grain n'est cultivé qu'en Allemagne du Sud, pour des raisons climatiques.

Le maïs ensilage, qui représente aujourd'hui 18 % des terres cultivées, a connu une forte croissance au cours des dernières années (les dernières données chiffrées datent de 2015). L'augmentation des surfaces plantées en maïs ensilage s'explique jusqu'en 2014 par le développement des installations en biogaz et méthanisation : ce sont aujourd'hui 900 000 hectares, soit environ 8 % des terres cultivées, qui sont utilisées pour fournir des matières premières renouvelables. Dans l'ensemble, les matières premières renouvelables occupent aujourd'hui 21 % des terres cultivées. Outre le maïs ensilage, on trouve principalement l'huile de colza pour la fabrication du biodiesel, dans une moindre mesure le sucre ou les amidons destinés à l'industrie chimique. Le niveau constant d'autosuffisance alimentaire, mais aussi les progressions sensibles observées dans certains domaines, sont tout à fait remarquables au regard de la part élevée, et en croissance, de terres agricoles dédiées à la production de matières premières renouvelables.

Tableau 3 : Niveau d'autosuffisance des productions agricoles en Allemagne (2013 ou 2014) en %

Type de produit	Niveau d'autosuffisance
Céréales	101
Sucre	129
Légumes	40
Fruits	25
Vin	43
Viande de bœuf	111
Viande de porc	117
Volailles	113
Œufs	70
Poissons	22

N.B. : Le niveau d'autosuffisance (en allemand *Selbstversorgungsgrad*, SVG), résulte de la comparaison entre la production intérieure et la consommation intérieure. Un niveau supérieur à 100 % signifie que le pays est exportateur net.

Sources : Statistiques annuelles pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt, 2015.

Parmi les productions animales, le porc et la volaille sont particulièrement dynamiques, comme le montre le tableau ci-dessous. Dans nombre d'autres domaines, en revanche, la situation de l'Allemagne comme pays importateur net (le niveau d'autosuffisance <100%) ou exportateur net (>100%) reste constante. Pour le porc et la volaille, l'Allemagne a été pendant des décennies un débouché important pour les Pays-Bas, le Danemark et la France, alors qu'elle est aujourd'hui exportatrice dans ces secteurs et que les différentes régions de production se concurrencent sur les marchés des pays tiers.

Tableau 4 : Développement du niveau d'autosuffisance entre 1995 et 2014 en Allemagne (en %)

	1995	2004	2009	2014
Viande de porc	77	90	107	117
Volailles	61	75	96	113

Sources : Statistiques annuelles pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt, 2015.

L'évolution est particulièrement remarquable dans le secteur des volailles, dans la mesure où la consommation annuelle par habitant a crû de manière significative au cours de la période considérée pour atteindre aujourd'hui 20 kg. Toutefois, avec 53 kg annuels par habitant, le porc représente, et de loin, la première viande consommée en Allemagne (par comparaison, c'est 33 kg en France), sans évolution notoire sur la période considérée.

Développement rural, emploi et terres

Espaces ruraux et développement rural

La politique agricole conduite au niveau européen et national se préoccupe aussi, depuis de nombreuses années, du développement économique et social des espaces ruraux. Bien que l'importance du secteur agricole diminue, ou sans doute précisément pour cette raison, la politique de soutien aux espaces ruraux a gagné en importance et en signification. Au niveau européen, plusieurs orientations sont soutenues financièrement par le FEADER[6]. Il existe en Allemagne depuis 1973 un programme de soutien commun à l'État fédéral et aux Länder, la « tâche d'intérêt commun (*Gemeinschaftsaufgabe*) d'amélioration des structures agricoles et de la protection des côtes ». En raison de la structure fédérale de l'Allemagne, l'article 91a de la Loi fondamentale prévoit que les Länder sont responsables de sa bonne réalisation. L'implication de l'échelon fédéral s'explique par la pertinence du dispositif au niveau national. Pour le monde rural en Allemagne, d'importants moyens financiers sont donc mis à disposition sur la base de financements européens, fédéraux et régionaux, ces derniers étant fonction du budget voté par chacun des Länder.

Nombre de zones rurales en Europe présentent des tendances semblables et des problèmes spécifiques, malgré les politiques de soutien. La création de valeur économique y est moindre et l'emploi moins attractif. C'est ce qui explique que la tendance démographique y soit négative et que les jeunes actifs qualifiés partent. La part de la population rurale en Allemagne, avec 16,4 % du total, est inférieure à la moyenne européenne de 22,3 %, et en déclin sous l'effet du phénomène migratoire[7]. L'évolution de la population dans les zones rurales est en outre marquée par les mutations qui affectent les comportements migratoires. En Allemagne de l'Ouest, les jeunes familles ont été nombreuses au cours des années 1970 et 1980 à s'installer dans les zones rurales situées en périphérie des métropoles. Le même phénomène s'est produit en Allemagne de l'Est, surtout au cours des

6. En français, Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), en allemand ELER-Fonds: Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums.
7. Eurostat, *Statistiques du développement rural par typologie urbaine-rurale*, disponible à l'adresse suivante : ec.europa.eu.

années 1990, en partie comme phénomène de rattrapage. On réalisait alors le « rêve d'une maison à la campagne ». Les zones rurales autour de Berlin, Leipzig ou Rostock ont tiré profit de ces mouvements migratoires. En raison du contraste économique entre l'Est et l'Ouest, une forte émigration a également eu lieu au cours de cette période vers les régions économiquement fortes de l'Allemagne de l'Ouest : les Länder de l'Est ont perdu environ 2 millions d'habitants. Le comportement migratoire a changé au cours des années 2000 et reste aujourd'hui défavorable aux régions rurales[8]. Les grandes villes, à l'Est comme à l'Ouest, sont devenues des lieux de résidence et de travail attractifs. Entre les territoires des métropoles et ceux de leurs périphéries rurales, le solde migratoire est désormais favorable aux grandes villes. Les régions rurales situées à proximité des grandes villes perdent également des habitants pour la plupart. La situation apparaît particulièrement problématique pour les régions rurales périphériques de l'Est, affectées sans interruption depuis les années 1990 par l'émigration et le déclin démographique. La pyramide des âges s'est déformée sous l'effet de départs continus, en première ligne des hommes jeunes. Depuis quelques années, une immigration importante en Allemagne, accentuée en 2015, a stoppé la tendance démographique déclinante, même dans les territoires ruraux périphériques. On ne peut actuellement dire combien de temps durera cette évolution à contre-courant.

Le déclin démographique dans les territoires ruraux, que caractérise par ailleurs une faible densité de population, peut engendrer des problèmes concernant les services d'intérêt général. Le maintien des infrastructures publiques et des services sociaux devient alors de plus en plus coûteux et difficile. Le cercle vicieux que constitue l'attractivité négative d'un territoire, que l'on observe dans de nombreuses régions rurales en Europe, n'a toutefois quasiment pas touché l'Allemagne jusqu'à présent en raison de la forte densité de sa population.

Emploi et main-d'œuvre dans l'agriculture

Le nombre de personnes employées dans l'agriculture est en déclin depuis longtemps. De 1,4 million de personnes en 1999, ce nombre est passé à environ 1 million de personnes en 2013[9]. Au cours de la même période, la production agricole a pourtant augmenté. Malgré la baisse du nombre d'actifs, la hausse de la production s'explique par la transformation

8. Berlin-Institut, *Im Osten auf Wanderschaft* [*En voyage à l'Est*], 2016, p. 9.
9. Rapport statistique annuel sur l'alimentation, l'agriculture et la forêt, plusieurs éditions annuelles.

structurelle – comme passage à la production en unités plus grandes –, la spécialisation accrue et le progrès technique. Le coup d'œil sur les actifs agricoles montre des différences marquées entre les groupes constitués par la main-d'œuvre familiale, la main-d'œuvre salariée et les travailleurs saisonniers. C'est surtout le groupe de la main-d'œuvre familiale qui est en déclin, alors que les chiffres de la main-d'œuvre salariée et des saisonniers ne présentent que de faibles variations et restent stables dans l'ensemble. La proportion de la main-d'œuvre familiale est d'à peine 50 % des actifs aujourd'hui, alors que c'était encore plus de 90 % au cours des années 1980 dans l'agriculture ouest-allemande. La transformation structurelle en marche dans l'agriculture se reflète aussi dans la transformation structurelle de la main-d'œuvre. Sur de nombreuses exploitations familiales, les volumes de production ont atteint un niveau tel qu'on ne peut faire seulement appel aux membres de la famille, mais qu'il faut embaucher des personnes supplémentaire[10]. Les transformations sociales jouent également un rôle dans le renouveau du travail salarié. Chez les jeunes entrepreneurs en couple, il ne va plus de soi que l'homme et la femme travaillent ensemble sur l'exploitation. La personne "manquante" du couple est alors remplacée par un travailleur salarié. Dans l'agriculture est-allemande, le travail salarié occupe une place traditionnellement importante, en raison de la répartition inégale des exploitations par la taille.

Le niveau des salaires est généralement beaucoup plus bas dans l'agriculture que dans le secteur industriel et commercial. Le syndicat agricole évoque une différence allant d'un quart à un tiers[11]. Le salaire de base (classe salariale 5) est de 10,10 €/heure (Allemagne de l'Est) et de 12,12 €/heure (Allemagne de l'Ouest). Toutefois, de nombreux employeurs ne sont liés par aucune convention collective. La réglementation en vigueur depuis 2015 sur le salaire minimum concerne par conséquent de nombreux emplois agricoles. Le salaire minimum fixé par la loi depuis 2015 est de 8,50 €/heure dans toutes les branches. Dans l'agriculture, le syndicat patronal et le syndicat IG BAU ont conclu un accord de branche, qui possède une validité générale et prévoit des dispositions transitoires particulières. Selon cet accord, le salaire minimum de branche passe de 7,40 à 7,20 €/heure en 2015 et de 8,00 à 7,90 €/heure en 2016, pour atteindre 9,10 €/heure fin 2017. Le salaire minimum inclut la main-d'œuvre saisonnière. Pour celle-ci, il existe en outre des dispositions

10. T. Hentschel et T. Fock, « Wandel der Arbeit in der Landwirtschaft » (« La Transformation du travail dans l'agriculture »), *Der kritische Agrarbericht*, 2015, p. 69-74 et suivantes.
11. Syndicat IG BAU du BTP, de l'agriculture et de l'environnement, disponible sur : www.igbau.de.

particulières concernant la prise en compte de l'offre d'hébergement et de restauration. Le montant maximal exigible pour ces prestations est fixé par la loi, afin d'éviter un contournement du dispositif par ce biais[12]. On ne peut dire avec certitude aujourd'hui dans quelle mesure le dispositif du salaire minimum impactera la compétitivité de secteurs particulièrement gourmands en main-d'œuvre comme le maraîchage et la viticulture. Nombre d'entreprises se plaignent d'un surplus de paperasserie. Afin de permettre les contrôles sur le respect du salaire minimum, les entreprises ont à remplir de nouveaux formulaires comptables[13]. Pour nombre d'employés dans l'agriculture est-allemande, le salaire minimum devrait entraîner une augmentation significative de leur rémunération, dans la mesure où celle-ci n'était jusqu'à présent, pour une partie d'entre eux, que de 5 à 6 €/heure. Les travailleurs saisonniers agricoles sont quasiment tous d'origine étrangère, la plupart venant de Pologne et de Roumanie.

Malgré le recul du nombre global des actifs, le secteur agricole allemand est confronté à un manque croissant de main-d'œuvre[14], qui s'explique non seulement par la faiblesse des rémunérations, mais aussi par l'amélioration de la situation sur le marché de l'emploi en Allemagne et l'évolution démographique. En outre, les exigences dans le recrutement de main-d'œuvre augmentent, en raison d'une technicité croissante. Le manque croissant de main-d'œuvre est surtout sensible dans l'agriculture est-allemande, depuis plusieurs années, en raison du solde migratoire négatif des régions rurales[15].

Les syndicats et les partis politiques tentent de contrer le phénomène au moyen de campagnes d'image ciblées, sans beaucoup de succès. Une partie du problème structurel qui affecte la main-d'œuvre agricole est également lié à la faible proportion de femmes actives dans le secteur, une proportion restée inférieure à 40 % depuis de nombreuses années.

12. AgraEurope, « Informationspapier zum Mindestlohn des Bundeslandwirtschafts-ministeriums », supplément hors-série, *AgrarEurope*, 5/2016.
13. K. Heudorfer, « Der Preis des Mindestlohns » [« Le Prix du salaire minimum »], *Dlz-agrarmagazin*, éd. 4/2016.
14. Voir par exemple IAMO, communication de presse du 22 février 2016, disponible sur : www.iamo.de.
15. T. Fock, S. Winge et B. Wiener, « Landwirtschaftliche Arbeitskräfte in Ostdeutschland – Trends in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt » [« La main-d'œuvre agricole en Allemagne de l'Est – tendances dans le Mecklembourg-Poméranie-Occidentale et Saxe-Anhalt »], *Ländlicher Raum*, 3/2011, p. 41-46.

Prix et propriété des terres agricoles

L'évolution des prix des terres agricoles a de nouveau retenu l'attention des politiques en raison d'une hausse importante au cours de la dernière décennie, et fait son entrée comme thème dans l'accord de coalition du gouvernement actuel. Auparavant, les prix de la terre étaient restés longtemps assez stables[16]. Un groupe de travail réunissant le gouvernement fédéral et des Länder a proposé une série de mesures pour lutter contre le déficit de transposition légale dans le droit foncier rural actuel, et répondre au besoin de dispositions légales qui soient plus adaptées[17]. Un niveau de prix trop élevé peut bloquer le marché du foncier et entraîner une désorganisation de la structure de propriété. Un schéma directeur de la politique agricole allemande veut que le sol et les terres soient gérés par les agriculteurs locaux, en location ou en pleine propriété. Un niveau de prix très élevé peut en outre entraver le développement du secteur agricole en détournant les investissements dans le foncier au profit d'activités non productives. Par comparaison avec la France, le marché du foncier agricole est moins régulé en Allemagne, même s'il garantit la priorité aux acheteurs agricoles sur les autres acheteurs. Les agriculteurs allemands travaillent à 60 % en moyenne sur des terres en location, la proportion étant de 55 % en Allemagne de l'Ouest et de 71 % en Allemagne de l'Est. Les contrats de fermage prévoient habituellement une durée de 9 à 12 ans, les terres louées étant majoritairement issues de biens familiaux, eux-mêmes issus d'une activité agricole antérieure. Il existe également des terres louées par des institutions, l'Église réformée ou catholique, les collectivités locales ou encore la Société de mise en valeur et d'administration des sols (BVVG) du gouvernement fédéral. Cette dernière a repris les surfaces qui appartenaient à l'État sous la RDA, avec la mission d'en assurer la privatisation progressive. D'un million d'hectares de terre agricole environ, cette surface est passée à 157 000 hectares aujourd'hui. Le processus de privatisation devrait s'achever en 2030. En Allemagne de l'Est, le rôle et l'influence de la BVVG sur le marché du foncier agricole, ainsi que le principe de la privatisation des terres, ont donné lieu à de vives polémiques pendant des années. Sous l'effet de la diminution de la surface gérée, et par là même de l'influence de la BVVG, les controverses se sont calmées.

16. Gouvernement fédéral, *Agrarbericht 2015*, p. 46 et suivantes.
17. Ministère allemand de l'Agriculture, *Bericht der Bund-Länderarbeitsgruppe Bodenmarktpolitik* [*Rapport du groupe de travail du gouvernement fédéral et des Länder sur la politique foncière*], 20 mars 2015.

Tableau 5 : Prix du foncier agricole en Allemagne et dans quelques Länder

Domaine	Allemagne	RNW	BS	MPO
Prix à l'ha	18 100	40 100	28 900	17 700
Variation du prix en % (entre 2005 et 2014)	+ 108	+ 55	+ 119	+ 312

RNW : Rhénanie-du-Nord-Westphalie ; BS : Basse-Saxe ; MPO : Mecklembourg-Poméranie-Occidentale.

Sources : Office statistique fédéral et calculs personnels.

Plusieurs facteurs expliquent la forte hausse des prix du foncier. Tout d'abord, les prix à la production ont été très satisfaisants pour les agriculteurs entre 2007 et 2013. La hausse de la rentabilité s'est logiquement traduite par une demande accrue de foncier. Ensuite, la croissance des installations en biogaz a également tiré vers le haut la demande, pour pouvoir fournir les substrats, principalement en maïs ensilage. Dans les régions d'élevage ou le nombre de vaches est important, particulièrement dans le nord-ouest de l'Allemagne, la demande de foncier s'explique surtout par la nécessité de disposer de surfaces suffisantes pour pouvoir épandre de manière réglementaire le fumier et les autres effluents d'élevage. Comme le cheptel a été en forte croissance, la demande de foncier a cru d'autant au niveau régional. Par ailleurs, la crise financière ayant fait baisser les taux d'intérêt, ce qui a fait perdre à divers dispositifs financiers leur attractivité face à plusieurs types de placements immobiliers, les investisseurs ont découvert les surfaces et les exploitations agricoles comme produits de placement. Or, bien que les prix à la production aient connu une forte baisse au cours des trois dernières années, que le développement du biogaz et de la méthanisation ait été arrêté dans les faits en 2014 en conséquence de révision de la Loi sur les énergies renouvelables, enfin que la phase d'expansion de l'élevage ait également pris fin, les prix du foncier sont toujours élevés et la tendance reste à la hausse. L'effet déterminant sur les prix est toujours le niveau des taux d'intérêt, exceptionnellement bas sur les marchés financiers, et le manque d'autres types de placements du capital. Par conséquent, le niveau des prix devrait rester élevé d'un point de vue sectoriel.

Un nouveau phénomène, qui ne concerne jusqu'à présent que l'Allemagne de l'Est, s'est développé au cours des dernières années : il s'agit de l'afflux d'investisseurs externes pour les grosses exploitations agricoles. Les parts de l'entreprise existante sont acquises à 90 ou 100 % auprès des

propriétaires (par exemple de la GmbH, la société à responsabilité limitée, ou de la coopérative enregistrée au registre du commerce). Comme investisseurs, on trouve des personnes individuelles ou des gestionnaires de fonds, dans quelques cas des sociétés par actions, qui achètent soit une, soit plusieurs grandes exploitations agricoles. De cette manière sont apparus plusieurs grands groupes agricoles, qui gèrent de 20 000 à 30 000 hectares dans plusieurs régions. L'importance réelle des investisseurs extérieurs qui agissent au niveau interrégional n'est perceptible que de manière indirecte, dans la mesure où ils n'ont été jusqu'à présent pris en compte ni dans les statistiques agricoles, ni dans celles du droit foncier rural[18]. Sur la période de 2007 à 2014, on estime pourtant qu'entre 10 et 37 % des grandes exploitations ont changé de propriétaire. La disposition des propriétaires de ces entreprises à vendre aux investisseurs est forte, pour deux raisons : tout d'abord le niveau de prix élevé et attractif, puisqu'il atteint aisément la dizaine de millions d'euros pour des entreprises dans la gamme médiane des grandes exploitations ; ensuite, l'acquisition de l'exploitation par d'autres agriculteurs est par principe exclue, au moment où se produit le changement de génération, vingt-cinq ans après la chute du Mur. L'importance croissante de ces investisseurs agissant au niveau interrégional est jugée très sévèrement par les politiques et la société, qui redoutent le bradage de l'agriculture et l'effondrement des structures. Les options juridiques actuellement disponibles dans le droit foncier rural ne permettent d'ailleurs pas de contrer le phénomène.

18. A. Tietz, « Überregional aktive Kapitaleigentümer in ostdeutschen Agrarunternehmen: Bestandsaufnahme und Entwicklung » [Propriétaires en capital actifs au niveau interrégional dans les entreprises agricoles est-allemandes : bilan et évolutions], *Thünen Report* 35, 2015 ; J. Jungehülsing, « Vorfahrt für Konzerne? » [« Priorité aux conglomérats ? »], *agrarmanager*, avril 2016, p. 80-81.

Le débat sur la politique agricole

Le débat sur la politique agricole en Allemagne concerne des thématiques diverses et se déroule en partie de manière polémique, en raison de conceptions et de représentations différentes des parties prenantes – personnes, partis et syndicats. Ces thématiques retiennent également l'attention de larges couches de la population, bien au-delà de l'importance économique du secteur agricole. Les méthodes de la production alimentaire, les questions relatives à l'élevage, l'impact sur l'environnement, mais aussi l'agriculture et les espaces ruraux en général, sont des thématiques auxquelles nombre de personnes sont sensibles. On peut en outre évoquer l'image positive dont jouissent les agriculteurs dans l'opinion publique. Dans l'analyse qui suit, nous exposerons quelques aspects essentiels des débats d'ordre général qui ont eu lieu en Allemagne au cours des dernières années. Plusieurs domaines plus particuliers, comme le marché foncier ou le manque de main-d'œuvre, ont déjà été abordés. Les déclarations d'ordre général, correspondant aux axes directeurs et aux objectifs de la politique agricole, sont entre autres rassemblées dans le Rapport agricole (*Agrarbericht*) du gouvernement fédéral[19]. Les objectifs incluent notamment des espaces ruraux attractifs, en bonne santé et avec des perspectives de développement, une agriculture compétitive, respectueuse de l'environnement et tenant compte du bien-être animal, enfin une contribution à la sécurité alimentaire mondiale. Un accent particulier est mis sur les exploitations familiales et celles qui relèvent de l'agriculture paysanne. Il n'y a pourtant pas de tableau d'ensemble élaboré qui pourrait fournir par exemple des orientations claires en matière d'évolution du droit.

La transposition de la Politique agricole commune européenne

La place de l'agriculture nationale dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC) a été sujette à controverses au cours de la période de planification 2014-2020, et le reste dans la perspective de l'évaluation à

19. Gouvernement fédéral, *Agrarbericht* 2015, p. 8 et suivantes.

mi-parcours de 2018. Il reste des possibilités d'action, dans la réaffectation de moyens issus du premier pilier, les paiements directs aux agricultures, enfin les primes de redistribution en faveur des petites exploitations. Les États membres ont en effet la possibilité de réaffecter jusqu'à 15 % des moyens nationaux du premier vers le second pilier, c'est-à-dire de diminuer les mesures directes de soutien au revenu des agriculteurs au profit d'une marge de manœuvre financière plus importante pour le développement rural. La lutte a été âpre entre les experts des questions agricoles, issus des partis politiques et des gouvernements des Länder. Le SPD et les Verts se sont fortement engagés en faveur d'une réaffectation de vaste ampleur, tandis que la CDU et la Fédération des agriculteurs allemands (*Deutscher Bauernverband*) se sont prononcées contre toute réaffectation, ou pour la réaffectation la plus étroite possible. Un compromis a été trouvé sur un taux de 4,5 % lors de la réunion des ministres de l'agriculture. Les experts de la politique agricole européenne et le Commissaire à l'agriculture Dacian Cioloş ont alors pointé la nécessité de mieux justifier aux yeux de l'opinion publique la PAC – particulièrement l'importance de son budget. Sur la base de cette argumentation, il existe depuis 2014/2015 des dispositifs d'écologisation spéciaux[20] *(Greening-Auflagen)* pour encourager une agriculture plus respectueuse de l'environnement. Techniquement, 30 % des paiements directs sont liés à l'observation de ces dispositifs et versés comme primes d'écologisation *(Greening-Prämie)*.

En Allemagne, les paiements directs, comme instrument le plus important de la politique de revenu, ont été totalement découplés de la production au cours de la période de financement précédente, et versés sous la forme d'aides uniques régionalisées. Le découplage et la conversion des primes d'exploitation en aides régionales expliquent qu'il n'y ait pas eu besoin de période d'adaptation, comme c'est le cas dans d'autres pays membres de l'UE. Legs du précédent mode de calcul des paiements compensatoires, les paiements directs atteignaient des niveaux différents suivant les Länder, dans une fourchette allant de 290 à 370 €/ha. Sur ce point, un consensus a pu être obtenu assez rapidement pour homogénéiser ce montant au niveau fédéral, ce qui devrait être réalisé progressivement jusqu'en 2019. À cette date, le montant de la prime de base sera de 176 €/ha, celui de la prime d'écologisation de 85 €/ha, de telle sorte que la valeur globale de la prime sera de 261 €/ha (contre 334 €/ha en moyenne

20. Les dispositifs d'écologisation (*Greening-Auflagen*) comprennent particulièrement le respect d'une rotation minimale des cultures, la protection particulière des prairies permanentes et la création de 5 % de surfaces écologiques prioritaires sur les espaces cultivés. Le contrat d'aide prévoit que exploitation tienne un registre de conformité.

en 2013 au niveau fédéral lors de la précédente période de financement). Il faut ajouter à cela la prime dite de répartition de 50 € supplémentaires pour les 30 premiers hectares et de 30 € pour les 16 hectares suivants, pour un montant maximal global d'environ 2 000 €, dont profitent les petites et moyennes exploitations (jusqu'à 90 ha maximum). Dans le cadre des règlements de l'UE, il aurait été également possible de réduire les paiements directs supérieurs à 150 000 € par exploitation. Les représentants des Verts et des Länder du sud-ouest défendaient énergiquement cette option, pour renforcer l'aide aux petites exploitations. Les représentants des Länder de l'Est, mais aussi la Fédération des agriculteurs allemands, ont combattu avec véhémence l'idée d'une corrélation dégressive entre la taille de l'exploitation et le montant des aides, dans la mesure où cette option porterait presque exclusivement préjudice aux exploitations est-allemandes. Pour les jeunes agriculteurs, soit jusqu'à 40 ans dans le droit de l'UE, il existe une aide supplémentaire de 44 €/ha jusqu'à 90 ha, jusqu'à 4 000 € par an maximum[21].

En 2018, dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de l'actuelle période de financement, la possibilité existe encore de faire les arbitrages offerts par la marge de manœuvre au niveau national. On peut en effet rehausser le taux de réaffectation au profit du second pilier de la PAC, en favorisant les petites exploitations et en faisant passer la proportion de surfaces écologiques prioritaires de 5 à 7 %. Les deux camps continuent de s'affronter sur ce point, avec d'un côté les Verts et une partie du SPD, qui veulent soutenir davantage les petites exploitations, mettre à disposition plus de moyens en faveur du développement rural et renforcer le processus d'écologisation, de l'autre la CDU et la Fédération des agriculteurs allemands, qui souhaitent orienter au maximum les financements de l'UE vers les exploitations agricoles. Il faut par ailleurs s'attendre à ce que la situation défavorable en matière de revenus agricoles se prolonge jusqu'à la prise de décision. On peut alors imaginer que les Vers et le SPD renoncent à défendre jusqu'au bout leur position, afin de ne pas s'attirer des critiques liées à la mauvaise conjoncture des revenus agricoles. Indépendamment de ces réflexions, une discussion sur l'avenir des paiements directs après 2020 a déjà pris forme. Jusqu'à présent, on a surtout vu apparaître l'idée d'une réforme de fond, qui reviendrait à supprimer puis à requalifier complètement les aides au profit du développement rural, particulièrement de l'encouragement aux méthodes de production respectueuses de l'environnement (voir par exemple les déclarations de la Ministre de

21. Sur les détails, voir Ministère fédéral de l'Agriculture (*Bundeslandwirtschaftsministerium*), « La transposition de la réforme de l'agriculture en Allemagne », édition 2015, brochure, 122 pages.

l'Environnement Barbara Hendricks, ou du Ministre vert de l'Agriculture et de l'Environnement du Schleswig-Holstein, Robert Habeck).

Une agriculture respectueuse de l'environnement

Les effets négatifs de la production agricole sur l'environnement sont depuis longtemps critiqués, et l'on observe depuis longtemps une pression en faveur de mesures énergiques pour améliorer la situation. Les associations de défense de l'environnement, mais aussi les autorités et les chercheurs, soulignent la nécessité d'agir. Le problème concerne particulièrement les apports en phosphore ou en azote, qui détériorent la qualité de l'eau et des habitats. Comme l'agriculture est le principal émetteur, les dispositions réglementaires actuelles devraient être modifiées et le déficit de transposition du droit européen réduit, sachant par ailleurs que l'imbrication des responsabilités du gouvernement fédéral et des Länder en la matière est compliquée[22]. La Commission européenne pousse actuellement (avril 2016) à une transposition plus efficace du droit de l'UE sur les épandages et les fertilisants. Au niveau régional, les problèmes actuels liés aux apports en phosphore ou en azote, et par conséquent au taux de nitrates présents dans la nappe phréatique, concernent surtout les régions d'élevage à très forte concentration d'animaux, par exemple l'Ouest de la Basse-Saxe. Les opinions divergent toutefois, au sein du gouvernement fédéral et entre les Länder, sur la transposition du droit européen. L'introduction d'une réglementation plus exigeante se traduira par des coûts d'adaptation élevés, surtout pour les exploitations agricoles en élevage intensif. C'est ce qui explique l'effort déployé par les groupes d'intérêt agricoles pour conserver autant que possible le statu quo.

De nombreuses espèces sauvages que l'on trouve en Allemagne sont sur une pente négative, particulièrement les espèces dont l'habitat est constitué de champs et de prairies. Les causes de cette « détérioration en partie dramatique de la biodiversité sur les terres agricoles[23] » sont avant tout à chercher dans une agriculture hautement intensive et dans la

22. Conseil d'experts pour les questions environnementales, *Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem* [*Apports en phosphore et en azote : stratégies de résolution d'un problème environnemental urgent*], résumé, janvier 2015 ; Conseils scientifiques pour la politique agricole et les questions d'épandage, Conseil d'experts pour les questions environnementales, « Kurzstellungnahme: Novellierung der Düngeverordnung: Nährstoffeüberschüsse wirksam begrenzen » [« Prise de position : amendement de la réglementation sur l'épandage, limiter efficacement les surplus en nutriments »], août 2013.
23. Office fédéral de protection de l'environnement, *Rapport sur la protection des espèces*, 2015 (citation p. 35).

transformation qui affecte l'utilisation des sols. Dans l'opinion publique, l'hécatombe que l'on peut observer dans les populations d'abeilles, ou « mort des abeilles », joue également un rôle important. Aux yeux des autorités responsables de la protection de l'environnement, il faut que l'agriculture prenne d'urgence un cap général plus écologique, par exemple sur la base des processus d'écologisation (*Greening*), ou du renforcement du soutien aux programmes agro-environnementaux, en visant tout particulièrement un meilleur ciblage des objectifs poursuivis.

Les marais et les tourbières représentent en Allemagne environ 5 % de la surface totale du pays et 8 % de la surface agricole utile. Les proportions les plus importantes se trouvent dans des Länder du Nord, avec une fourchette allant de 9 à 13 % en Mecklembourg-Poméranie-Occidentale, Schleswig-Holstein et Basse-Saxe, ainsi que dans le piémont alpin, en Bavière et dans le Bade-Wurtemberg. Ces zones marécageuses sont utilisées à plus de 70 % à des fins agricoles ou forestières, et activement drainés. Dans l'ensemble, il ne resterait que moins de 5 % de marais à l'état naturel. Les marais asséchés représentent une source importante de gaz à effet de serre : une proportion d'environ 5 % des gaz à effet de serre de l'Allemagne proviendrait de cette seule source d'émission. Les zones marécageuses intactes constituent en outre un habitat précieux pour de nombreuses espèces. Les actions renforcées de protection des zones marécageuses ont aujourd'hui pour motivation principale la réduction des émissions de gaz à effet de serre, dans la mesure où le coût de ces actions environnementales se situe un niveau bien inférieur à celui d'autres actions[24]. Le plus efficace est de remettre en eau les surfaces asséchées, ce qui a pour conséquence d'interdire ou de limiter fortement les activités agricoles. Les Länder ont développé des stratégies et des programmes de protection des marais et tourbières[25], même s'il n'existe pas encore de plan d'action au niveau national. Les activités concrètes sont financées sur la base de l'utilisation du FEADER, en association avec les budgets régionaux, les subventions liées aux surfaces restant par ailleurs limitées.

24. Tiemeyer *et al.*, « Klimarelevanz von Mooren und Anmooren in Deutschland » [« Impact sur le climat des marais et tourbières en Allemagne »], *Thünen Working Paper* 8, 2013 ; Drösler *et al.*, *Klimaschutz durch Moorschutz in der Praxis, Arbeitsbericht aus dem Thünen-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung*, 2011 ; R. Jensen *et al.*, *Gemeinsames Positionspapier der Länderfachbehörden, Potentiale und Ziele zum Moor- und Klimaschutz [Position paper commun des commissions de spécialistes des Länder, Potentiel et Objectifs de la protection des marais et du climat*], 2011.

25. Voir par exemple le programme de protection des marais dans le Mecklembourg, établi en 2000 et prolongé en 2009.

Un traitement décent des animaux d'élevage

Dans un avis de 2015 qui a soulevé beaucoup de discussions, le Conseil scientifique pour la politique agricole du Ministère de l'Agriculture a pointé les critiques de la société envers les pratiques d'élevage actuelles, et proposé un ensemble de mesures par lesquelles la confiance pourrait être restaurée. L'avis prévoit des coûts supplémentaires de l'ordre de 3 à 5 milliards d'euros pour l'élevage, si les actions préconisées devaient être mises en œuvre. Les coûts pourraient être compensés par des prix à la consommation plus élevés et des mesures financières de soutien[26]. Le renoncement aux amputations et aux castrations sur les porcs et les volailles fait partie des souhaits sociétaux, mais aussi des surfaces suffisamment grandes pour que les animaux à l'étable puissent se tenir debout et avoir une activité, enfin la réduction des médicaments utilisés, c'est-à-dire leur usage pour assurer en priorité des aspects du bien-être animal et non de la qualité du produit (avec une exception pour les antibiotiques). Sous le terme d'« élevage de masse », une partie de la population rejette les grands cheptels, ce rejet étant par ailleurs peu corrélé avec les méthodes d'élevage employées.

Le gouvernement fédéral ne s'est pas approprié cette approche jusqu'à présent. Le législateur tente de mettre fin au niveau national ou européen à certaines pratiques comme la castration des porcelets sans anesthésie. Il encourage également de nouveaux procédés techniques par lesquels le sexe des poussins peut être connu avant la sortie de l'œuf, de manière à éviter l'élimination des poussins mâles d'un jour, une pratique condamnée par une grande partie de la population. Pourtant, le Ministère de l'Agriculture mise avant tout sur les accords volontaires qui encouragent les pratiques d'élevage décentes, afin d'éviter que les exploitations en élevage ne subissent de préjudice économique supplémentaire. L'exemple le plus connu est l'initiative pour le bien-être animal lancée en 2015 : certains groupes de grande distribution (comme Aldi, Lidl, Edeka, etc.) accordent un supplément de 4 centimes/kg pour le respect de critères précis dans l'élevage des porcelets et la production de la viande de porc, de dinde et de poulet. Il y a actuellement davantage d'exploitations agricoles volontaires que de moyens financiers disponibles pour cette initiative.

26. Conseil scientifique pour la politique agricole, *Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung* [Vers une acceptation sociétale de l'élevage des animaux de rente], Berlin.

Les questions liées à l'élevage faisant aussi largement appel aux émotions, on peut se demander si la stratégie politique actuelle, faite d'améliorations particulières, de campagnes d'image et de mesures volontaires, suffira pour calmer les controverses.

La crise actuelle des prix et des revenus

La crise actuelle des revenus est massive, avec des prix très bas à la production sur plusieurs marchés comme le lait, la viande de porc et maintenant aussi les céréales, et peu de perspectives d'amélioration rapide. Le moral est très bas dans le monde agricole. L'indice conjoncturel est retombé à son second point le plus bas, après septembre 2009, au plus fort de la crise économique initiée en 2008[27]. Les exploitations agricoles ont déjà subi au cours de l'année 2014-2015 une baisse brutale des revenus, qui s'élevait à 35 % par rapport à l'année précédente, par ailleurs favorable. Pour l'année en cours, il faudra à nouveau compter sur une baisse sensible des revenus[28]. Cette situation difficile ne touche pas seulement les producteurs allemands et s'explique par la répercussion des prix bas des marchés mondiaux sur les prix à la production. La crise des prix et des débouchés s'explique avant tout par la situation économique mondiale. Le recul du taux de croissance dans plusieurs grands pays émergents, qui a fait baisser les importations de ces pays, constitue un facteur important de détermination des prix agricoles dans l'UE. Parallèlement, on a observé trois années successives de bonnes récoltes au niveau mondial, de telle sorte que la situation en matière d'approvisionnement est au beau fixe. Concernant les prix du lait, il faut ajouter que la fin des quotas laitiers depuis mai 2015 a fait grimper la production européenne. La croissance de la production s'est accompagnée d'une moindre demande des pays importateurs[29]. Au moins pour l'année en cours, aucun changement substantiel n'est à prévoir sur les prix.

En réaction au problème grandissant des revenus agricoles, les responsables politiques allemands et européens ont pris un certain nombre de décisions et fait des propositions très variées. Celles-ci ne devraient toutefois pas changer fondamentalement la donne. L'Allemagne devrait mettre en place des subventions publiques plus importantes en matière de couverture des risques agricoles, ce qui aura pour effet de diminuer le coût des cotisations. Il existe également des mécanismes de garantie des

27. AgraEurope, *État d'esprit des paysans allemands sur le terrain*, 2016, p. 3.
28. Deutscher Bauernverband, *Situationsbericht 2015/2016*, Berlin, p. 130 et suivantes.
29. Commission européenne, *Short-Term Outlook for EU arable crops, dairy and meat in 2016 and 2017*, disponible à l'adresse suivante : ec.europa.eu ; ife, *Dairy Newsletter* décembre 2015.

liquidités et des crédits-relais proposés par la *Landwirtschaftliche Rentenbank*, comme banque publique de soutien à l'agriculture. Le Ministère de l'Agriculture souhaite éviter autant que possible des interventions plus soutenues sur les marchés, et reçoit de ce point de vue le soutien total de la Fédération des agriculteurs allemands. Il faut s'attendre à ce que la situation difficile perdure en matière de revenus.

Conclusion et perspectives

La politique agricole est normalement affaire de spécialistes et riche d'une infinité de questions et de chantiers, dont seulement quelques-uns ont pu être abordés au cours de cette contribution. Dans la conscience collective allemande, l'agriculture et le monde rural ont une importance moindre qu'en France. La conception que l'Allemagne a d'elle-même est avant tout celle d'un pays industriel. Les questions de politique agricole n'atteignent par conséquent la sphère politique qu'après que des « scandales » ont éclaté, ou qu'un malaise général, par exemple à l'égard de « l'élevage de masse », est devenu perceptible dans la société. Par contraste, la vaste transformation structurelle et la technicisation avancée de l'agriculture sous l'effet de la numérisation concernent surtout le monde professionnel.

La politique agricole allemande fait actuellement le grand écart entre les représentations sociétales d'un côté, enclines à une protection de l'environnement et des animaux plus active, mais en partie fidèles à un romantisme agricole fait de paysannerie et de vie à la campagne, de l'autre un secteur agricole soumis à la pression de la concurrence européenne et mondiale, et engagé dans la course à la modernisation et à la réduction des coûts. Selon l'orientation politique des spécialistes de politique agricole, on accordera plus ou moins d'attention à tel ou tel aspect des conditions économiques et politiques générales dans lesquelles travaillera demain le monde agricole. C'est ce qui explique que les actions en matière de politique agricole manquent le plus souvent de cohérence sur le long terme. Entre les deux pôles évoqués, les conflits concernent diverses questions comme celle des paiements directs, le bien-être animal ou encore de la taille en principe souhaitable des exploitations agricoles. Relativement peu influencée par ces discussions d'ordre politique, une transformation structurelle est par ailleurs en train de se produire sous l'effet des progrès techniques et technologiques, mais aussi des valeurs que met en avant une société moderne. En matière de prospective, on ne peut actuellement prédire combien de temps durera la crise actuelle des prix et des revenus agricoles, et il encore difficile d'évaluer les effets qui en découleront. La politique agricole allemande continuera vraisemblablement de suivre le cours en zigzag qu'elle a pris au cours des dernières années. L'hésitation actuelle présente aussi des avantages, dans la mesure où les options en faveur de la compétitivité d'un côté, de la protection de l'environnement et des animaux de l'autre, restent ouvertes jusqu'à nouvel ordre.

Les dernières publications du Cerfa

- H. Scheller, « Le dilemme de la politique de l'investissement public en Allemagne – entre le frein à la dette et un retard croissant de l'investissement ? », *Notes du Cerfa*, n° 131, juin 2016.
- J. Wanninger, « Les Balkans occidentaux, pierre de touche de la politique étrangère allemande et européenne », *Notes du Cerfa,* n° 130, mai 2016.
- M. Engler, « Exploit humanitaire ou échec ? La crise des réfugiés en Allemagne et en Europe », *Notes du Cerfa*, n° 129, mars 2016.
- L. Fix et A-L. Kirch, « L'Allemagne et le Partenariat Oriental », *Notes du Cerfa*, n° 128, février 2016.
- C. Major et C. Mölling, « Entre la crise et la responsabilité : un premier bilan de la nouvelle politique de défense allemande », *Notes du Cerfa*, n° 127, décembre 2015.
- G. Tzogopoulos, « Les relations gréco-allemandes en temps de crise. », *Notes du Cerfa*, n° 126, novembre 2015.
- S. Aykut, « Champions climatiques ? France, Allemagne et Europe dans les négociations sur l'Accord de Paris sur le climat », *Visions franco-allemandes,* n° 27*,* mai 2016.

institut français
des relations
internationales