



DÉCEMBRE
2023



Épis et alliances

La politique agricole allemande,
française et européenne
entre sécurité alimentaire
et respect de l'environnement

Comité d'études
des relations
franco-allemandes
(Cerfa)

Kristina MENSAH
Bettina RUDLOFF

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 fondation reconnue d'utilité publique par décret du 16 novembre 2022. Elle n'est soumise 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.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des autrices.

ISBN : 979-10-373-0798-9

© Tous droits réservés, Ifri, 2023

Couverture : © Stefan Milivojevic/Shutterstock.com

Comment citer cette publication :

Kristina Mensah et Bettina Rudloff, « Épis et alliances. La politique agricole allemande, française et européenne entre sécurité alimentaire et respect de l'environnement », *Visions franco-allemandes*, n° 35, Ifri, décembre 2023.

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

Site internet : ifri.org

Visions franco-allemandes

Publiée depuis 2003, cette collection est consacrée à l'analyse comparative des enjeux franco-allemands en matière de politique étrangère, de politique intérieure, de politique économique et des questions de société. Les *Visions franco-allemandes* sont des textes académiques concis et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Notes du Cerfa*, les *Visions franco-allemandes* 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. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'*Auswärtiges Amt*. Le Cerfa a pour mission d'analyser 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 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.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et, avec Marie Krpata et Jeanette Süß, chercheuses, ainsi que Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, il est responsable des publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

Autrices

Kristina Mensah est experte indépendante dans les domaines de la politique et du commerce agricoles. Elle a été pendant plusieurs années consultante auprès de l'agence de coopération internationale allemande pour le développement (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ), où elle a notamment apporté son expertise sur l'impact de la Politique agricole commune (PAC) sur les pays en développement. Titulaire d'un *bachelor* en sciences alimentaires et d'un *master* en économie agricole et alimentaire de l'université de Bonn, elle poursuit une thèse de doctorat sur la dimension géostratégique de la politique alimentaire à l'université de Hohenheim, au département de politique agricole et alimentaire.

Bettina Rudloff est chercheuse à la Fondation pour la science et la politique (Stiftung für Wissenschaft und Politik – SWP) de Berlin. Ses travaux portent sur la politique commerciale et les investissements durables, ainsi que sur la résilience économique et les infrastructures critiques. Elle intervient en tant que spécialiste sur ces sujets auprès des institutions politiques européennes et allemandes. Elle est membre du groupe de travail « Alimentation mondiale » établi par les ministères fédéraux allemands de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) et de la Coopération économique et du Développement (BMZ), et du comité de suivi stratégique du BMZ. Elle est titulaire d'un doctorat en agroéconomie de l'université de Bonn consacré à la politique nationale de protection des consommateurs et de l'environnement dans le cadre de la réglementation internationale du commerce.

Résumé

Ces soixante-dix dernières années l'orientation de la politique agricole allemande a considérablement évolué. Elle a été façonnée notamment par les relations franco-allemandes et l'implication des deux États dans la conception de la politique agricole commune (PAC) européenne. D'abord bilatérale, la politique agricole s'est progressivement muée en une stratégie politique tantôt conflictuelle, tantôt concertée au sein d'une Communauté comptant aujourd'hui 27 États, dont les priorités et les défis ont évolué. L'invasion russe de l'Ukraine et ses conséquences sur les marchés agricoles et l'approvisionnement alimentaire mondial constituent aujourd'hui un défi particulièrement important, qui illustre le lien entre sécurité alimentaire mondiale, diplomatie internationale et politique économique. Dans ce contexte, les décideurs politiques doivent tout particulièrement trouver un équilibre entre la sécurité immédiate de l'approvisionnement et les objectifs à long terme tels que la biodiversité, et s'atteler au défi du développement de stratégies pour une agriculture durable prenant en compte aussi bien les contextes géopolitiques que sociétaux.

Abstract

Influences and developments within German agricultural policy have undergone significant transformations over the past 70 years, especially in the context of the dynamic Franco-German relations and the pivotal role both nations play in shaping the European Union's Common Agricultural Policy (CAP). Initially confined to bilateral dimensions, agricultural policy positions have evolved into a complex interplay of conflict and cooperation within a union now encompassing 27 member states, accompanied by shifting priorities and new challenges. Presently, one of the significant current challenges is the impact of the Russian military aggression, which has had profound implications for agricultural markets and the global food supply chain. This situation underscores the nexus between global food security, international diplomacy, and economic policy. At the heart of political decision-making are the critical considerations of balancing immediate supply security against long-term objectives such as biodiversity preservation, coupled with the daunting task of developing sustainable agricultural strategies that are adaptable to both geopolitical and societal frameworks.

Sommaire

INTRODUCTION : PANORAMA DE L'AGRICULTURE ALLEMANDE	6
L'agriculture, sujet politique d'actualité en Allemagne	8
LA LONGUE HISTOIRE DE LA POLITIQUE AGRICOLE ALLEMANDE ..	11
Du libre-échange au protectionnisme : fondements de la politique agricole allemande	11
Les débuts de la PAC : la pondération allemande des intérêts agricoles et industriels.....	12
La « transition agricole » écologique, <i>leitmotiv</i> de la politique agricole allemande	13
L'AMITIÉ FRANCO-ALLEMANDE EN MATIÈRE AGRICOLE : UNE HARMONIE QUI LAISSE À DÉSIERER	15
Le grain de blé qui a failli gripper le projet européen : conflit sur le prix de soutien	16
La politique agricole européenne, principale pomme de discorde lors des élargissements : le compromis Chirac-Schröder	17
La politique agricole européenne actuelle : une France verte, une Allemagne encore plus verte.....	18
Au-delà de la PAC, enjeux agricoles actuels du couple franco- allemand	20
CONJONCTURE GÉOPOLITIQUE ACTUELLE ET RÉPERCUSSIONS SUR L'AGRICULTURE ALLEMANDE	22
La politique agricole face aux effets de l'invasion de l'Ukraine	22
Assurer l'approvisionnement national dans un contexte de tensions mondiales.....	24
CONCLUSION	26

Introduction : panorama de l'agriculture allemande

En dépit des progrès réalisés grâce aux innovations technologiques, qui ont permis d'augmenter considérablement les capacités de production – une exploitation agricole nourrit aujourd'hui 139 personnes, contre 17 en 1960¹ –, le secteur agricole est confronté à des défis majeurs : effets du changement climatique, perte de biodiversité, mutations structurelles, adaptation de l'élevage, augmentation des coûts dans un contexte de concurrence internationale et de pression sur les prix. Or il occupe une place centrale dans la réalisation des objectifs sociaux et politiques, tant comme responsable que comme victime des dommages environnementaux : on sait ainsi que l'agriculture et la sylviculture mondiales sont responsables de 22 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES)². Le changement climatique nécessite par ailleurs une adaptation de la production agricole, car les sécheresses persistantes, comme celles qu'ont connues récemment la France et l'est de l'Allemagne, affectent considérablement les rendements céréaliers. En outre, l'agriculture contribue de manière notable à la perte mesurée de la biodiversité³.

Si l'Allemagne comptait encore 4,8 millions d'agriculteurs en 1949, ils ne sont plus qu'un demi-million aujourd'hui⁴. Près de la moitié de la surface de l'Allemagne, soit 16,6 millions d'hectares, est exploitée par 262 800 exploitations agricoles. Pourtant, le secteur agricole ne représente qu'une faible part du produit intérieur brut (PIB) allemand, à savoir 1 %. Les mutations structurelles ont redessiné le panorama des exploitations agricoles. Ces soixante-dix dernières années ont vu une réduction drastique du nombre d'exploitations, laquelle ne concerne toutefois que les petites et moyennes exploitations : la part des exploitations de plus de 100 hectares

1. Centre fédéral allemand d'information sur l'agriculture (Bundesinformationszentrum Landwirtschaft), « Wie viele Menschen ernährt ein Landwirt? » [« Combien de bouches un agriculteur nourrit-il ? »], Praxis-Agrar, 2023, disponible sur : www.praxis-agrar.de.

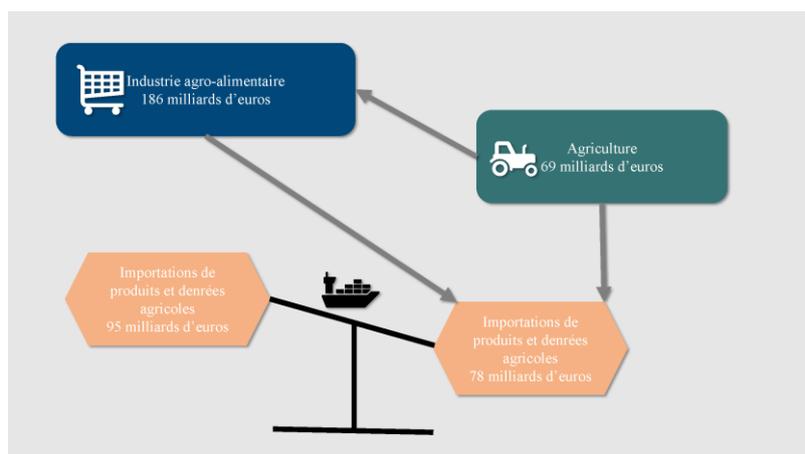
2. « Changements climatiques 2023 : rapport de synthèse », Contribution des groupes de travail I, II et III au sixième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, Genève, GIEC, 2023, disponible sur : www.ipcc.ch.

3. G. Pe'er *et al.*, « How Can the European Common Agricultural Policy Help Halt Biodiversity Loss? Recommendations by over 300 Experts » [« Comment la PAC peut-elle contribuer à enrayer la perte de biodiversité ? Recommandations de plus de 300 experts »], *Conservation Letters*, vol. 15, n° 6, novembre 2022, disponible sur : <https://doi.org/>.

4. « Situationsbericht 2022/23 » [« Bilan 2022-2023 »], Deutscher Bauernverband (DBV – Union allemande des agriculteurs), 2022, disponible sur : www.situationsbericht.de.

ne cesse d'augmenter et on enregistre désormais 38 200⁵. Ce bouleversement est l'une des raisons de la contestation exprimée ces dernières années par les agriculteurs, qui se trouvent confrontés à des incertitudes auxquelles ils estiment que les responsables politiques ne répondent pas de manière adéquate. En outre, les exploitations se trouvent au cœur d'un débat de société qui remet toujours plus en question leur mode de production traditionnel et conventionnel, eu égard à ses conséquences sur la biodiversité et le climat⁶. Les mouvements de protestation très médiatisés de ces dernières années, qui font figure de critique du système, ont donné naissance au mouvement « Land schafft Verbindung » [« La terre crée des liens »]. Celui-ci entend se positionner en opposition à la traditionnelle Union allemande des agriculteurs, le Deutscher Bauernverband (DBV). Si ses actions sont relayées par les médias, son influence politique réelle est mise en doute par la communauté scientifique⁷.

Graphique 1 : Chiffres d'affaires et échanges commerciaux du secteur agricole allemand (2021)



Source : données du DBV⁸.

L'Allemagne figure parmi les importateurs nets de produits agricoles et alimentaires, dans la mesure où elle importe plus qu'elle n'exporte (cf. graphique 1). L'élevage d'animaux de rente est particulièrement important, puisque son produit représentait 61 % des recettes des exploitations en 2020.

5. « Daten und Fakten Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft mit Fischerei und Wein- und Gartenbau » [« Chiffres et données sur l'agriculture, la sylviculture et l'agroalimentaire, incluant la pêche, la viticulture et l'horticulture »], BMEL (Ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture), 2022, disponible sur : www.bmel.de.

6. P. H. Feindt, « Paradigmenstreit und Politikverflechtung - Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist » [« Conflit de paradigmes et chevauchement des politiques : pourquoi la transformation de la politique agricole est-elle si ardue ? »], *APuZ*, 2022.

7. *Ibid.*

8. « Situationsbericht 2022/23 », *op. cit.*

D'après des travaux de projection de l'Institut Thünen – qui n'intègrent pas les impacts de l'invasion de l'Ukraine –, le secteur agricole allemand connaîtra plusieurs mutations d'ici 2032⁹. Le secteur de la production végétale devrait voir un développement considérable des cultures des oléagineux, plus compétitifs que les céréales grâce à un essor des prix et du rendement. Le secteur de la viande, et notamment celui de la viande de porc, poursuivra en revanche sa trajectoire descendante, sous le double effet du durcissement des normes en matière d'environnement et de bien-être animal, et des changements dans les habitudes alimentaires.

Ces défis et enjeux s'ajoutent à une fragilité politique et économique dont les effets se font de plus en plus sentir, et qui pèse sur les décisions de politique économique, notamment en matière agricole.

L'agriculture, sujet politique d'actualité en Allemagne

En Allemagne, les discussions relatives à la politique agricole s'inscrivent dans le contexte européen et ne sauraient être dissociées de la politique agricole commune (PAC) européenne – même si certains volets restent du ressort national (comme par exemple les mesures relevant du deuxième pilier, le développement rural). Le fédéralisme allemand instaure en outre plusieurs niveaux de compétences avec, outre l'Union européenne (UE), l'État fédéral et les *Länder*. Il en résulte un système de décision politique complexe qui se reflète dans la stratégie en matière d'agriculture, notamment en raison des priorités différentes entre les *Länder* en matière de soutien.

En 2021, le gouvernement fédéral actuel a adopté dans son contrat de coalition des objectifs concrets s'imposant au secteur agricole allemand (cf. tableau ci-après). Le ministre compétent en la matière au sein de la coalition gouvernementale est issu des Verts, signe d'une approche privilégiant une agriculture plus durable. Si certains dossiers ont déjà été menés à bien, plusieurs grands projets restent à réaliser – et leur faisabilité au cours des prochaines années est sujette à caution : citons notamment l'annonce d'une réforme de la PAC après 2027, prévoyant de mieux rémunérer les prestations climatiques et environnementales et de remplacer ainsi la forme actuelle des versements directs. Le chapitre « Agriculture et alimentation » du contrat de coalition porte entre autres sur des thèmes aussi variés et ambitieux que le bien-être animal, l'avenir de la PAC, l'alimentation, l'agriculture, la numérisation et la politique foncière. À lui seul, l'objectif d'augmenter la part des surfaces cultivées en agriculture biologique de moins de 15 % actuellement à 30 % d'ici 2030 représente un défi colossal. La

9. M. Haß *et al.*, « Thünen-Baseline 2022 - 2032: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland » [« Prévisions pour le secteur agro-économique en Allemagne »], Thünen Rep 100, Braunschweig - Johann Heinrich von Thünen-Institut, 2022, disponible sur : <https://portal.dnb.de/>.

récente loi sur la restauration collective (*Gesetz zur Außer-Haus-Verpflegung*) a posé un premier jalon dans ce sens. Elle prévoit d'augmenter la part des produits issus de l'agriculture biologique dans la restauration collective, notamment dans les cantines scolaires, stimulant ainsi la production par le biais d'une demande croissante afin d'augmenter les surfaces¹⁰. Le chapitre sur la politique étrangère et le développement international introduit un autre thème relevant de la politique agricole, en fixant comme objectif l'interdiction des exportations internationales de pesticides prohibés dans l'Union européenne (UE). En inscrivant cet objectif dans son contrat de coalition, l'Allemagne fait figure de fer de lance en la matière au sein de l'UE.

Tableau : Politique agricole du gouvernement fédéral actuel (objectifs et mesures en août 2023)

Objectif	Contexte
Politique agricole commune – Mise en œuvre nationale du programme européen de soutien à l'agriculture à partir de 2023	Le plan stratégique national allemand, doté de près de 30 milliards d'euros de fonds européens pour la période 2023-2027, définit les modalités de soutien à l'agriculture, aux espaces ruraux et à la protection de l'environnement, plus de la moitié des fonds étant allouée à des objectifs environnementaux et climatiques.
Soutien de crise au secteur agricole à la suite de la guerre en Ukraine	Les exploitations ayant connu de fortes augmentations de prix du fait de la guerre en Ukraine se sont vues octroyer une aide de 180 millions d'euros, 120 millions provenant du gouvernement fédéral et 60 millions de l'UE.
Lutte contre le gaspillage alimentaire	Objectif de réduction de moitié des déchets alimentaires d'ici 2030, porté par un pacte contre le gaspillage alimentaire avec 14 entreprises commerciales, assorti de mesures contraignantes.
Objectif de réduction des pesticides – Plan d'action national pour la protection des végétaux	Objectif de réduction de moitié du recours aux pesticides d'ici 2030, porté par un Plan d'action national pour une utilisation durable des produits phytosanitaires.
Développement de l'agriculture biologique – Poursuite de la Stratégie d'avenir pour l'agriculture biologique	Objectif de porter l'agriculture biologique à 30 % des surfaces agricoles d'ici 2030, porté par une Stratégie d'avenir pour l'agriculture biologique.

10. Gouvernement fédéral, projet de deuxième loi portant modification de la loi sur l'agriculture biologique et de la loi sur les labels écologiques (« Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Öko-Landbaugesetzes und des Öko-Kennzeichengesetzes »), 20/6313 § (2023), disponible sur : <https://dserver.bundestag.de/>.

Renforcement de l'agriculture biologique – Programme fédéral pour l'agriculture biologique	Objectif de 30 % de surfaces agricoles biologiques d'ici 2030, soutenu par un programme fédéral remanié pour l'agriculture biologique.	
Marquage des animaux	Promotion des méthodes d'élevage plus respectueuses des animaux et introduction d'un système de marquage obligatoire.	
Meilleure protection des animaux	Nomination d'un médiateur fédéral indépendant pour la protection des animaux.	
Transformation de l'élevage agricole	Soutien financier aux agriculteurs pratiquant des méthodes d'élevage répondant au mieux aux besoins des animaux, en vue de stimuler la transformation de l'élevage (dotation fédérale d'un milliard d'euros sur 2023-2026).	
Conclu	En cours	En préparation

Source : données de l'observatoire du gouvernement fédéral (Bundesregierung Monitor).

En définitive, le contrat de coalition actuel se situe entre tradition et innovation, et opère la synthèse entre les intérêts communs européens et les aspirations nationales.

La longue histoire de la politique agricole allemande

Du libre-échange au protectionnisme : fondements de la politique agricole allemande

À la fin du XIX^e siècle, les *juncker*, grands propriétaires fonciers et principaux producteurs de l'Allemagne orientale, se voient concurrencés par les importations sans cesse croissantes de céréales en provenance des États-Unis et réclament une hausse des droits de douane pour protéger leur production et leurs revenus¹¹. La France connaît une évolution similaire. Ainsi la politique commerciale agricole allemande, jusqu'alors plutôt encline au libre-échange, évolue-t-elle vers le protectionnisme.

Malgré les bouleversements des décennies passées, la politique agricole de la République fédérale d'Allemagne (RFA)¹² dans les années 1950 perpétue les modèles politiques hérités de l'Empire allemand, de la République de Weimar et du Troisième Reich, notamment *via* les instruments protectionnistes tels que la fixation des prix et l'intervention sur le marché¹³. Le maintien de cette politique de soutien s'explique notamment par la structure du secteur agricole dans une Allemagne de l'Ouest à l'approvisionnement fragile, dépourvue de grandes exploitations agricoles à haute production – ces exploitations se trouvant à l'Est.

La loi fédérale sur l'agriculture (*Bundeslandwirtschaftsgesetz*) de 1955 jette les bases de la politique agricole allemande. Elle prévoit des garanties de prix et d'achat pour certains produits tels que le blé. En 1958, le budget agricole s'élève à 2,4 milliards de marks. Le gouvernement entend permettre aux agriculteurs de jouir de l'essor économique que connaît la RFA¹⁴. Le DBV, qui compte parmi les principaux groupes d'intérêt en RFA,

11. G. Hendriks, « The Politics of Food » [« La politique alimentaire »], *Food Policy*, vol. 12, n° 1, 1987, p. 35-45, disponible sur : <https://doi.org/>.

12. Les développements qui suivent abordent, pour la période 1949-1989, la politique agricole de la RFA, distincte de celle de la RDA.

13. G. Hendriks, « The Politics of Food », *op. cit.* ; D. Gessner, « Marktregulierende Agrarpolitik in Deutschland 1924/25 bis 1967: Entwicklung, Ziele, Alternativen und Handlungsspielräume » [« La politique agricole de régulation du marché en Allemagne de 1924/25 à 1967 : développement, objectifs, alternatives et marges de manœuvre »], *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, vol. 93, n° 2, 2006, p. 131-71.

14. K. K. Patel, « Der deutsche Bauernverband 1945 bis 1990. Vom Gestus des Unbedingten zur Rettung durch Europa » [« Le DBV de 1945 à 1990 : de la posture intransigeante au salut par l'Europe »],

adopte un rôle dont les historiens souligneront le caractère paradoxal : initialement critique virulent du projet européen, il s'en fait au fil du temps le défenseur¹⁵. À la différence des pays européens voisins, la RFA ne connaît pas de représentation plurielle des agriculteurs, et le DBV ne rencontre guère d'opposition au sein de la société. Il se prononce clairement en faveur de mesures interventionnistes, ce qui explique son succès auprès de ses membres et se reflète dans le nombre d'adhérents : jusqu'à la fin des années 1950, près de 90 % des exploitants agricoles y sont affiliés. Son influence au cours des élections ne saurait être sous-estimée : selon ses propres données, ses membres représentent 5,5 % des électeurs de la RFA¹⁶. Longtemps hostile au projet d'une politique agricole européenne commune telle que formulée dans le traité de Rome, le DBV infléchit sa position lorsque s'affaiblit le soutien politique dont il bénéficie en RFA, et que se renforce l'influence de Bruxelles sur l'élaboration de la politique agricole européenne. Aux yeux des historiens, le DBV revêt, outre un rôle dans la politique agricole, une fonction de stabilisation politique en faveur de la démocratie : contrairement aux syndicats agricoles français par exemple, il défend le pouvoir politique et ses valeurs dans la phase de bouleversement qui suit les événements de 1968.

Les débuts de la PAC : la pondération allemande des intérêts agricoles et industriels

Les années 1957 à 1970, déterminantes pour la politique agricole allemande, sont celles de la reconstruction et du « miracle économique » mais aussi des tensions géopolitiques, tandis que progresse l'intégration européenne. Avec un taux d'autosuffisance moyen de près de 50 % pour les produits agricoles dans les années 1950, la RFA reste dépendante des importations pour l'approvisionnement alimentaire de sa population. La politique agricole, dès l'ère Adenauer, se fixe pour objectif d'augmenter le niveau d'autosuffisance. Se dégage ainsi la notion d'une « autarcie » qui domine le débat public jusque dans les années 1970. Si le terme n'est pas utilisé tel quel, notamment pour se démarquer du programme national-socialiste qui prônait l'autosuffisance de l'Allemagne sous le terme de « liberté alimentaire¹⁷ » (« *Nahrungsfreiheit* »), l'objectif d'un approvisionnement domestique demeure : il apparaît comme un remède à la volatilité de marchés fragilisés par la conjoncture géopolitique (dans le

Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, vol. 58, n° 2, 15 avril 2010, p. 161-179, disponible sur : <https://doi.org/>.

15. *Ibid.*

16. *Ibid.*

17. G. Hendriks, « The Politics of Food », *op. cit.* ; H.-E. Volkmann, « Landwirtschaft Und Ernährung in Hitlers Europa 1939-45 » [« Agriculture et alimentation dans l'Europe d'Hitler, 1939-45 »], *Militärgeschichtliche Zeitschrift*, vol. 35, n° 1, 1^{er} juin 1984, p. 9-74, disponible sur : <https://doi.org/>.

contexte notamment de la détérioration des relations avec l'Europe de l'Est) et à la menace qui plane sur les chaînes d'approvisionnement et les prix. L'ensemble des partis politiques de la RFA souligne les risques liés à l'ouverture du marché européen et met en garde contre la potentielle dépendance vis-à-vis des importations agricoles. Le traité de Rome pose en 1957 les bases de la PAC, avec des objectifs tels que l'augmentation de la productivité et la garantie des revenus, afin d'assurer aux travailleurs du secteur agricole un niveau de vie équitable. Il faut quatre années supplémentaires pour finaliser le cadre de la PAC en tant qu'organisation de marché, puis douze années de transition pour la mise en œuvre nationale. Ainsi s'ouvre en RFA une période d'arbitrage entre l'intégration européenne et les intérêts nationaux – ceux du secteur agricole mais aussi de l'économie dans son ensemble¹⁸. Dans un premier temps, la RFA se montre hostile au développement parallèle de politiques commerciales communes pour les denrées agricoles et pour les produits industriels. Ses intérêts se portent clairement sur l'ouverture du marché européen aux produits industriels allemands, tandis que l'ouverture simultanée du marché allemand aux produits agricoles européens nourrit une forte réticence. Les débuts de la PAC sont d'ailleurs vivement marqués par les prises de position de la France et de la RFA.

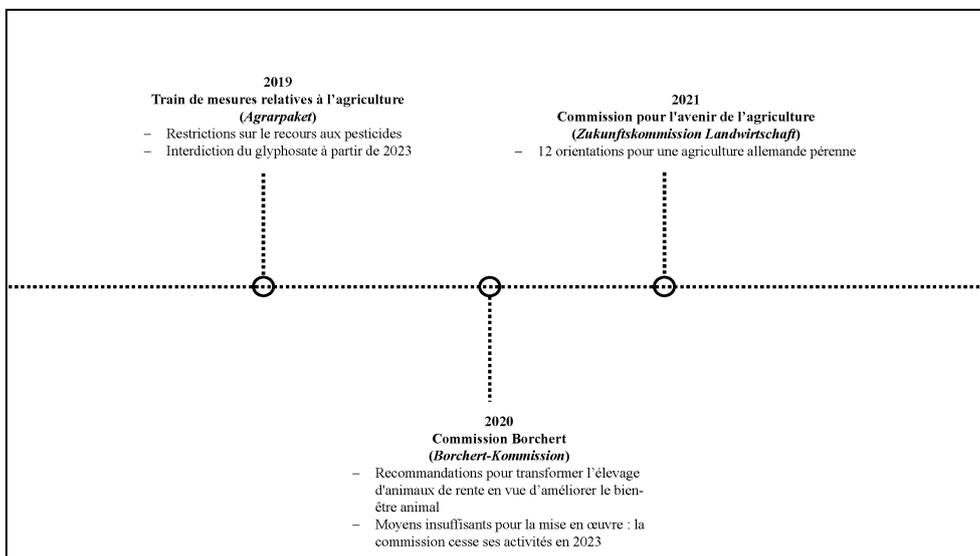
La « transition agricole » écologique, *leitmotiv* de la politique agricole allemande

La politique agricole allemande est façonnée par de nombreux discours et décisions politiques en faveur d'une approche toujours plus écologique. Le gouvernement fédéral rouge-vert de 1998 à 2005 prône déjà, sous le terme d'« *Agrarwende* » (« transition agricole »), une transformation durable de l'agriculture avec l'extension des cultures biologiques, ainsi que la mise en place de structures de commercialisation régionales. Ainsi s'opère, en réponse à la crise de l'ESB (crise de la « vache folle »), un changement global du système politique de protection de l'agriculture et des consommateurs¹⁹. Les gouvernements suivants ont décliné cette impulsion sous différents angles.

18. G. Hendriks, « Germany and the CAP: National Interests and the European Community » [« L'Allemagne et la PAC : intérêts nationaux et Communauté européenne »], *International Affairs*, 1988, disponible sur : <https://doi.org/>.

19. J. Wandel, « Can the War in Ukraine Thwart the Green Agricultural Transformation in the EU? Political Economy Considerations Regarding the Case of Germany » [« Guerre en Ukraine : quel risque pour la conversion écologique de l'agriculture européenne ? Éléments d'économie politique au regard du cas de l'Allemagne »], *International Journal of Management and Economics*, 2023, disponible sur : <https://doi.org/>.

Graphique 2 : Exemples de dispositifs destinés à une « transition agricole »



Source : représentation par nos soins.

La protection de l'environnement et la biodiversité s'imposent par ailleurs progressivement dans le débat. À cet égard, les exploitants agricoles sont confrontés à des exigences croissantes dont ils estiment qu'elles ne sont pas accompagnées d'un cadre politique à long terme. Ainsi, par exemple, s'agissant de la pollution des nappes phréatiques par les nitrates : condamnée en 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour non-respect de la directive européenne sur les nitrates, l'Allemagne durcit son ordonnance sur les engrais et adopte d'autres initiatives²⁰.

Si l'articulation entre politique agricole et politique climatique revêt une importance croissante dans les débats, sa mise en œuvre procède avant tout des instances européennes : le cadre actuel de la PAC est entré en vigueur en janvier 2023 et les jalons de la prochaine réforme, qui sera mise en œuvre à partir de 2027, sont déjà posés²¹. Aussi la Conférence réunissant les ministres de l'agriculture aux niveaux des *Länder* et de l'État fédéral (*Agrarministerkonferenz*) a-t-elle décidé d'élaborer d'ici 2025 des propositions sur un futur modèle de politique agricole : celui-ci privilégierait la rémunération de prestations d'intérêt général, telles que la protection de l'environnement, par rapport aux simples transactions commerciales²². Le contrat de coalition actuel reprend cet objectif.

20. J. Demoustier et T. Herzfeld, « Aspekte der Agrarpolitik 2019 » [« Aperçus de la politique agricole en 2019 »], 2020, disponible sur : <https://doi.org/>.

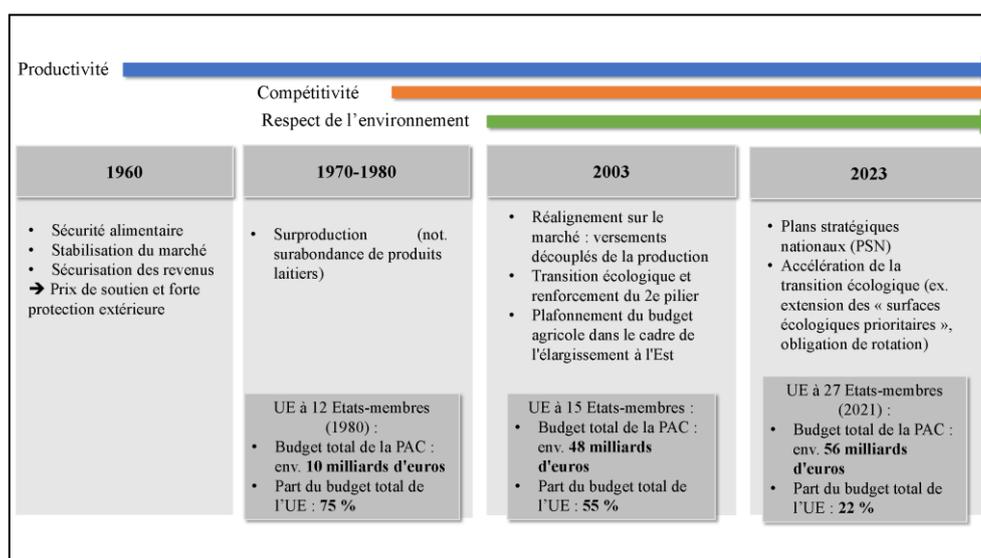
21. P. Feindt, « Paradigmenstreit und Politikverflechtung Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist », *op. cit.*

22. « Endgültiges Ergebnisprotokoll » [« Compte rendu final »], Büsum, Agrarministerkonferenz, 2023, disponible sur : www.agrarministerkonferenz.de.

L'amitié franco-allemande en matière agricole : une harmonie qui laisse à désirer

La France et l'Allemagne comptent parmi les principaux producteurs agricoles de l'UE. Avec une production s'élevant à 82 milliards d'euros, la France devance nettement l'Allemagne (69 milliards d'euros²³). À la veille de l'intégration européenne qui marquera les années 1950, les deux pays présentent des profils très contrastés. La France, forte de son secteur agricole florissant, l'orienta vers l'exportation. La RFA, dépourvue de la plupart des grandes exploitations sises en Allemagne de l'Est, dispose d'un secteur agricole plus faible mais d'un secteur industriel nettement plus performant que sa voisine. Ces disparités structurelles mettent à l'épreuve les relations franco-allemandes en matière de politique agricole au cours des décennies. Le graphique 3 illustre ces phases de la PAC sous l'angle des relations bilatérales dans le domaine agricole.

Graphique 3 : Étapes et volets de la PAC marquants pour la relation franco-allemande dans le domaine agricole



Source : Représentation basée sur les données de la Commission européenne, disponible sur : <https://agriculture.ec.europa.eu/>.

23. « Situationsbericht 2022/23 », *op. cit.*

Le grain de blé qui a failli gripper le projet européen : conflit sur le prix de soutien

Le développement de la PAC entre 1957 et 1970 voit la France et la RFA s'opposer sur leurs objectifs stratégiques dans un affrontement qui manque de faire échouer le projet européen. La RFA, importatrice nette de produits agricoles, et la France, exportatrice nette à la recherche de nouveaux marchés à faibles droits de douane, nourrissent des conceptions très différentes quant à la teneur d'une politique agricole commune. La RFA se montre de surcroît foncièrement critique à l'égard d'une PAC définie à l'échelle européenne, voyant les avantages d'une intégration européenne avant tout pour son secteur industriel. Elle prône un soutien des prix à la production, là où la France privilégie une concurrence accrue et une baisse des prix²⁴. La position française est due d'une part à la surproduction nationale qui a entraîné une baisse des prix à la production, mettant le gouvernement sous une pression croissante pour trouver rapidement de nouveaux débouchés pour les produits français compétitifs et bon marché²⁵, et d'autre part à des finances publiques fortement grevées par l'augmentation des dépenses liées aux subventions agricoles, qui ont triplé entre 1958 et 1962²⁶. En outre, la France a besoin d'une intégration européenne au sens d'un marché intérieur aux frontières intra-européennes ouvertes, notamment dans le domaine de l'agriculture, et donc d'une PAC forte. Elle escompte ainsi obtenir un avantage commercial pour les produits agricoles français en contrepartie de l'ouverture de son marché national aux produits industriels allemands. Les débats sur la politique agricole se retrouvent dès lors au centre des réflexions sur les modalités et surtout le degré d'intégration européenne. En janvier 1961, de Gaulle menace ainsi de faire obstacle à la réduction des droits de douane pour les produits industriels en cas d'absence de consensus significatif sur la PAC en tant que projet de marché intérieur. Les négociations ne parvenant pas à aboutir avant le 31 décembre 1961, échéance initialement fixée, la France – qui assure la présidence du Conseil au cours du premier semestre de l'année suivante – propose de les ajourner. Ce n'est qu'en février 1962 qu'un accord est conclu, la RFA ayant mis de côté ses intérêts nationaux au profit des intérêts européens et accepté le cadre de la PAC. C'est la première fois qu'est défini un cadre général européen pour la PAC. Toutefois, des

24. H. Ahrens et C. Lippert, « Agrarpolitische Interessen Frankreichs und Deutschlands – Gemeinsamkeiten und Divergenzen unter sich ändernden Rahmenbedingungen » [« Intérêts français et allemands en matière de politique agricole : concordances et divergences dans un contexte évolutif »], *Agrarwirtschaft*, vol. 50, n° 3 (2001), disponible sur : <https://doi.org/>.

25. G. Hendriks, « Germany and the CAP: National Interests and the European Community », *op. cit.*

26. J. T. S. Keeler, « De Gaulle and Europe's Common Agricultural Policy: The Logic and Legacies of Nationalistic Integration » [« De Gaulle et la PAC : logique et héritages de l'intégration nationaliste »], *French Politics and Society*, vol. 8, n° 4, 1990, p. 62-77.

questions importantes, telles que la fixation du prix de soutien des céréales, demeurent ouvertes et vont considérablement peser sur les relations franco-allemandes. En 1963, la Commission européenne propose une harmonisation des prix de soutien des céréales pour la campagne 1964-1965, les pays comme la RFA, qui versaient auparavant des prix de soutien plus élevés, devant recevoir une compensation pour la baisse envisagée. La France se montre peu compréhensive à l'égard de l'Allemagne qui souhaite retarder cette harmonisation, et menace ouvertement de se retirer de la Communauté économique²⁷. Il s'ensuit un débat soutenu et sans précédent sur la politique agricole au Bundestag. Afin de garantir la cohésion de la Communauté économique européenne et d'améliorer les relations franco-allemandes, la RFA finit par céder²⁸. Si la réduction du prix de soutien affecte fortement les exploitants de la RFA, le résultat des négociations représente pour les agriculteurs des autres pays membres une hausse bienvenue de leurs prix. Comme le prix de soutien est largement supérieur aux prix du marché mondial, alors très bas, s'ensuit une distorsion du marché qui va peser sur les marchés agricoles pendant des décennies, contribuant à une surproduction des produits laitiers qui fait scandale. Il faut attendre l'accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de 1994, impulsion décisive à la réduction des excédents, pour découpler progressivement les paiements de la production, ce qui met fin à la spirale de stimulation de celle-ci. L'accord jette également les bases d'une meilleure prise en compte de la dimension écologique dans la PAC. Les mesures du deuxième pilier, figurant aux côtés d'un premier pilier jusqu'alors dominant, se voient légitimées par l'OMC.

La politique agricole européenne, principale pomme de discorde lors des élargissements : le compromis Chirac-Schröder

Le projet d'élargissement de l'UE à l'Est impliquant l'intégration en 2004 de dix pays agricoles, pour certains de grande taille, suscite la crainte d'une surcharge du budget de l'UE que grèverait tout particulièrement la PAC. L'agriculture représentant encore à l'époque une part importante du budget total de l'UE, les contributeurs nets comme l'Allemagne se montrent très inquiets. Celle-ci se prononce donc en faveur d'une réforme de la PAC qui restreindrait les versements aux pays membres, anciens et nouveaux, en redéfinissant les aides pour les découpler de la production. Cette position est contestée par la France, principal bénéficiaire de la PAC, qui entend maintenir le niveau et les modalités des versements et s'oppose à toute

27. G. Hendriks, « Germany and the CAP: National Interests and the European Community », *op. cit.*

28. D'autres facteurs liés à l'évolution économique mondiale ont pesé dans la balance – ainsi, la réduction des droits de douane dans le cadre du *Kennedy Round*.

réforme de fond²⁹. Les deux pays affichent en outre des divergences quant à l'élargissement de l'UE à l'Est, l'Allemagne y étant favorable en tant que voisine directe des pays candidats, tandis que la France le considère d'un œil critique. Les débats qui s'ensuivent en 2002 sont également marqués par le fait que l'Allemagne assume alors la présidence du Conseil de l'UE, avec un gouvernement fédéral qui n'est en place que depuis quelques mois et n'a donc au départ que peu d'influence sur la France³⁰. Le président Jacques Chirac, ancien ministre de l'Agriculture, maîtrise quant à lui parfaitement les subtilités de la PAC et ses implications.

Dans une approche inédite et qui s'attire les critiques des autres États membres, le président Chirac et le chancelier Schröder négocient avant la réunion du Conseil de l'UE un compromis bilatéral prévoyant l'accord de la France à l'élargissement à l'Est et le maintien du financement de la PAC jusqu'en 2013, un plafonnement de l'augmentation du budget agricole étant prévu afin d'éviter une surcharge budgétaire³¹. Les positionnements français et allemand dans les négociations ont donc une fois de plus joué un rôle décisif dans l'aboutissement non seulement de la réforme de la PAC, mais aussi de dossiers européens aux enjeux plus vastes, comme l'élargissement de l'UE³².

La politique agricole européenne actuelle : une France verte, une Allemagne encore plus verte

Depuis 2003, des rencontres bilatérales des ministres de l'Agriculture ont lieu régulièrement dans le cadre du traité de l'Élysée. Un groupe de travail franco-allemand chargé d'élaborer conjointement des propositions de réforme de la PAC a vu le jour en 2009³³. Si ces réunions informelles sont dénuées de tout mandat décisionnel, elles illustrent l'importance de la coopération franco-allemande en matière d'agriculture. Le Conseil des

29. A. Swinbank et C. Daugbjerg, « The 2003 CAP Reform: Accommodating WTO Pressures » [« La réforme de la PAC de 2003 : s'adapter aux pressions de l'OMC »], *Comparative European Politics*, vol. 4, n° 1, avril 2006, p. 47-64, disponible sur : <https://doi.org/>.

30. *Ibid.*

31. J. F. M. Swinnen, « The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy » [« Économie politique de la plus radicale des réformes de la PAC »], 2010, disponible sur : <https://doi.org/> ; B. Rudloff, « Neue Budgetprioritäten für die Gemeinsame Agrarpolitik » [« Nouvelles priorités budgétaires pour la PAC »], *EU-Monitor*, Deutsche Bank Research, 2006, disponible sur : www.swp-berlin.org.

32. C. Daugbjerg et A. Swinbank, « The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance » [« La stratégie politique de la réforme de la PAC : négociations commerciales, cadres institutionnels et mécanismes de dédouanement »], *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 1, 2007, p. 1-22, disponible sur : <https://doi.org/>.

33. « Frankreich und Deutschland arbeiten gemeinsam an GAP-Reform » [« La France et l'Allemagne coopèrent pour réformer la PAC »], EURACTIV, 6 juillet 2009, disponible sur : www.euractiv.de.

ministres franco-allemand de janvier 2023 a particulièrement accentué l'importance de la coopération en matière de politique agricole.

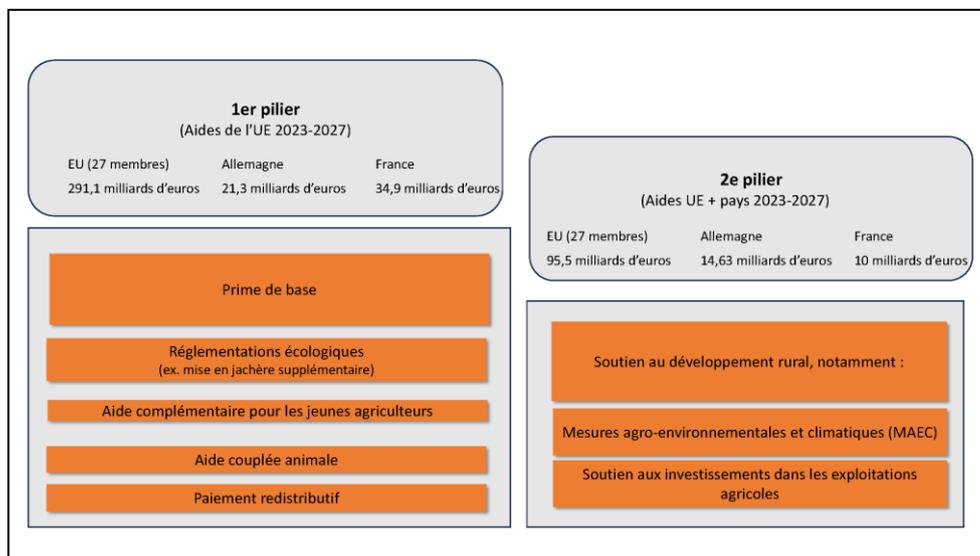
Lors des négociations sur la PAC actuelle, qui court jusqu'en 2027, les ministères de l'Agriculture français et allemand se sont faits les gardiens de positions plutôt traditionnelles, prônant le soutien à la concurrence. Mais ils se sont aussi prononcés au début des négociations, à la différence de leurs homologues européens, contre un affaiblissement excessif des objectifs écologiques de la Commission européenne³⁴ – ambitions environnementales qui ont toutefois été revues à la baisse lors du trilogue. S'agissant de la mise en œuvre de la PAC *via* les plans stratégiques nationaux, qui constituent une nouveauté et une volonté de redonner aux États un pouvoir décisionnaire propre, l'Allemagne et la France présentent des différences. La première entend porter à 10 % le transfert de fonds du premier pilier, lié au marché, vers le deuxième pilier en faveur de programmes à caractère plutôt régional et environnemental (cf. graphique 4). La France, elle, maintient le taux de 7,5 % fixé dans la phase précédente de la PAC, assurant un niveau constant de soutien. Les négociations nationales relatives à la PAC se déroulent dans les deux pays dans le contexte des élections de 2021, élections fédérales en Allemagne et régionales en France. Le débat politique y est marqué par des différences fondamentales. En Allemagne, le ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture (BMEL) engage des discussions avec plusieurs associations et organisations environnementales au sein de groupes de travail, le débat décisif ayant lieu au Bundesrat et au Bundestag. La France instaure une approche participative : pour la première fois, elle suscite le dialogue avec les citoyens sur l'avenir de la PAC dans le cadre d'ImPACtons!³⁵. L'Allemagne se montre plus ambitieuse que la France dans le domaine de l'environnement³⁶. Là où cette dernière s'en tient au *statu quo* dans la mise en œuvre de la PAC, l'Allemagne s'oriente vers une approche et une mise en œuvre plus respectueuses de l'environnement. Le graphique 4 présente un aperçu de la répartition des aides actuelles de la PAC avec les montants accordés à la France et à l'Allemagne. Les deux pays restent parmi les principaux bénéficiaires, la France occupant la première place avec 17,3 % des fonds alloués et l'Allemagne la troisième avec 11,2 %.

34. J. Sainclair, « La réforme de la PAC en France et en Allemagne : une analyse croisée », Heinrich Böll Stiftung, 2021, disponible sur : <https://fr.boell.org/fr/>.

35. « ImPACtons ! - Le débat public sur l'Agriculture », Commission nationale du débat public, 2023, disponible sur : <https://impactons.debatpublic.fr/>.

36. J. Sainclair, « La réforme de la PAC en France et en Allemagne : une analyse croisée », *op. cit.*

Graphique 4 : Structure de la PAC (à partir de 2023) et montants versés à l'Allemagne et à la France



Source : représentation par nos soins, basée sur les données de la DG AGRI, du BMEL et du ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire³⁷.

Au-delà de la PAC, enjeux agricoles actuels du couple franco-allemand

Récemment, des divergences franco-allemandes sont également apparues concernant la dimension internationale de la politique de développement agricole durable. La France a été le premier pays membre à introduire une obligation de diligence s'imposant aux entreprises en matière de respect des droits de l'homme, y compris au niveau international. L'Allemagne lui a emboîté le pas au début de cette année en adoptant la loi sur le devoir de vigilance tout au long de la chaîne d'approvisionnement (*Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz*). Cette loi prévoit un ensemble d'obligations encore plus étendu, dont certaines obligations environnementales. L'Allemagne n'a guère manifesté d'enthousiasme pour le modèle d'autonomie stratégique de l'UE promu par le président Macron, notamment parce que cette idée n'avait pas fait l'objet d'une concertation préalable avec les autres pays membres. Initialement axée sur la sécurité, cette vision a finalement été intégrée dans le volet commercial de l'« autonomie stratégique ouverte » développée par l'UE. Celle-ci vise à combiner une politique économique européenne indépendante, une approche interventionniste et un renforcement des échanges commerciaux,

37. Représentation schématique et non exhaustive de la PAC.

repreuant ainsi les thèmes qui ont marqué l'affrontement historique entre les deux pays dans le domaine de l'agriculture³⁸.

L'accord commercial entre l'UE et le Mercosur fait lui aussi l'objet de dissensions entre la France et l'Allemagne. Après la conclusion des négociations, la France exprime des critiques allant jusqu'à refuser de la ratifier. Outre le risque de déforestation, également identifié par l'Allemagne, elle redoute la concurrence des exportations de viande bovine en provenance du Brésil et de l'Argentine. L'Allemagne, quant à elle, adopte dans le contrat de coalition gouvernementale une position plus souple, affirmant qu'elle soutiendra l'accord à condition qu'il soit assorti d'une réglementation contraignante et efficace en matière de développement durable³⁹. Le défi actuel, qui apparaît aussi comme un enjeu agricole, consiste à ne pas abandonner les objectifs de durabilité tout en répondant aux dernières revendications du Mercosur, qui conteste le fait de se voir retirer les bénéfices de l'entente politique sur l'accord commercial en raison du règlement européen sur la déforestation adopté peu après⁴⁰.

Des positions communes se dégagent en revanche sur la question du recours aux pesticides. En 2017, la France est le premier État membre à présenter un plan d'interdiction du glyphosate dans un délai de trois ans. Une loi adoptée en 2020 prévoit cependant une réduction de son usage et non une stricte interdiction⁴¹. En été 2023, la justice interdit la vente de deux pesticides contenant du glyphosate. En Allemagne, l'utilisation et la vente du produit restent autorisées jusqu'à fin 2023, date à laquelle l'accord de coalition prévoit son interdiction.

38. B. Rudloff, « Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword? Welche Fallstricke und Folgeeffekte die EU im Krisenmanagement beachten muss » [« Résilience économique : boussole ou mot magique ? Écueils et implications à considérer pour l'UE dans sa gestion de crise »], Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2022.

39. Gouvernement allemand, Contrat de coalition 2021-2025 entre les trois partis du SPD, du BÜNDNIS 90/Die Grünen et du FDP, 2021, disponible sur : www.bundesregierung.de.

40. B. Rudloff et T. Stoll, « EU-Mercosur-Abkommen: Die EU muss raus aus ihrer handelspolitischen Sackgasse » [« Accord UE-Mercosur : Il est temps que l'UE sorte de l'impasse dans laquelle elle se trouve en matière de politique commerciale »], Stiftung für Wissenschaft und Politik, 2023, disponible sur : www.swp-berlin.org.

41. F. Kinniburgh, « The Politics of Expertise in Assessing Alternatives to Glyphosate in France » [« Politique française de l'expertise dans l'évaluation des substituts possibles au glyphosate »], *Environmental Science & Policy*, n° 145, 2023, p. 60-72, disponible sur : <https://doi.org/>.

Conjoncture géopolitique actuelle et répercussions sur l'agriculture allemande

La politique agricole face aux effets de l'invasion de l'Ukraine

La guerre provoquée par la Russie en Ukraine en violation du droit international a des répercussions internationales sur la sécurité de l'approvisionnement mondial. L'Ukraine est devenue un exportateur agricole de premier plan au cours des trente dernières années : avant le début de la guerre, 50 % de l'huile de tournesol, 15 % du maïs et 10 % du blé commercialisés dans le monde sont produits sur son sol⁴². Or, au début de l'année 2022, les marchés agricoles mondiaux connaissent déjà des tensions engendrées par la pandémie de SARS-CoV-2, la hausse des prix de l'énergie, le dérèglement climatique et le phénomène météorologique La Niña : les prix ont donc augmenté dès avant la guerre⁴³. Ni l'UE ni l'Allemagne ne se trouvent pour autant confrontées à un problème d'approvisionnement du fait de la guerre : si des difficultés de livraison surviennent localement, elles relèvent généralement de comportements de panique chez les consommateurs et sont rapidement résolues. La situation est plus problématique pour les engrais, dont les prix ont déjà augmenté avant l'invasion, et pour les coûts de l'énergie, qui augmentent de plus belle en raison de la guerre. Il n'empêche que dans l'ensemble, l'Allemagne enregistre en 2022 une augmentation de la valeur de sa production agricole, en raison de volumes de récolte plus importants et de prix globalement plus élevés⁴⁴.

Afin d'aider l'Ukraine à exporter ses denrées agricoles et de stabiliser les marchés agricoles mondiaux, l'UE met en place, entre autres, des

42. F. Tretter, « Ukraine-Krieg und Ernährungswende: Implikationen für die Ernährungssicherung sowie die Biodiversitäts- und Klima-Agenda » [« Guerre en Ukraine et transition alimentaire : répercussions sur la sécurité alimentaire et les programmes en faveur de la biodiversité et du climat »], *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, vol. 31, n° 2, 2022, p. 118-120, disponible sur : <https://doi.org/>.

43. S. Lakner, W. Klümper et K. Mensah, « Ukraine-Krieg und globale Lebensmittelversorgung: Auswirkungen und agrarpolitische Handlungsoptionen » [« Guerre en Ukraine et approvisionnement alimentaire mondial : impacts et choix possibles en matière de politique agricole »], étude de science politique commandée par Martin Häusling et Sarah Wiener (députés européens), 2022, disponible sur : <https://bit.ly/>.

44. « Pressemitteilung Landwirtschaftlicher Produktionswert 2022 nach erster Schätzung rund 74,4 Milliarden Euro » [« Communiqué de presse : La valeur de la production agricole en 2022 s'élève à près de 74,4 milliards d'euros selon une première estimation »], Institut fédéral pour l'agriculture et l'alimentation (Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung), 2022, disponible sur : www.ble.de.

« corridors de solidarité ». Ceux-ci visent à pallier l'insécurité du transport par la mer Noire dans le cadre de l'accord sur les céréales, désormais suspendu par la Russie. Ces itinéraires alternatifs génèrent régulièrement des conflits intra-européens, principalement avec les pays riverains. L'ampleur du soutien apporté à l'Ukraine par les États membres varie : l'Allemagne, notamment, met en place un « pont céréalière » assuré par la Deutsche Bahn afin de garantir les exportations⁴⁵. Elle occupe par ailleurs la deuxième place mondiale dans le soutien à l'Ukraine avec un volume de 20,8 milliards d'euros. En comparaison, la France se situe au 12^e rang avec un soutien total de 1,6 milliard d'euros⁴⁶.

Des voix se sont élevées au cours du débat public pour plaider en faveur d'une augmentation de la production agricole européenne en vue de pallier la perte des exportations ukrainiennes sur le marché mondial. Le 8 avril 2022, la CDU/CSU dépose une motion visant notamment à augmenter la production agricole en Allemagne, mais la proposition est rejetée par le Bundestag⁴⁷. Certains engagements écologiques de la PAC, dont l'adoption a déjà eu lieu, se voient temporairement suspendus. Ainsi du doublement des « surfaces écologiques prioritaires » (« *Ökologische Vorrangflächen* », zones aux services écosystémiques) à 4 % – celles-ci ne représentant par ailleurs qu'une faible part de la surface totale et donc du potentiel de production (2 % en Allemagne⁴⁸). L'obligation de rotation dans l'assolement, à l'impact écologique bien plus significatif, est-elle aussi suspendue pour un an⁴⁹.

En Allemagne, le BMEL intervient en mars 2022 avec des dispositions à court terme pour détendre la situation sur les marchés agricoles et faciliter la planification des exploitants face aux aléas conjoncturels. Ainsi autorise-t-il par exemple l'usage des repousses de cultures intermédiaires et de jachères pour la culture de fourrage. Par rapport à d'autres États membres, l'Allemagne se montre longtemps réticente à recourir à la suspension de l'obligation de mise en jachère, pratique dont les objectifs

45. « Ernährung sichern angesichts des Krieges » [« Assurer l'alimentation face à la guerre »], Gouvernement fédéral, 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

46. C. Trebesch *et al.*, « The Ukraine Support Tracker: Which Countries Help Ukraine and How? » [« Observatoire du soutien à l'Ukraine : quels pays appuient l'Ukraine et comment ? »], *Kiel Working Paper*, Kiel Institute for the World Economy, 2023, disponible sur : www.ifw-kiel.de.

47. Motion du groupe CDU/CSU, « Der Ukraine jetzt und in Zukunft helfen, Nahrungsmittelversorgung in der Welt sicherstellen sowie europäische und deutsche Landwirtschaft krisenfest gestalten » [« Aider l'Ukraine aujourd'hui et demain, garantir l'approvisionnement alimentaire mondial et assurer la résilience de l'agriculture européenne et allemande face à la crise »], Bundestag, 2022, disponible sur : <https://dserver.bundestag.de/> ; « Antrag zur Sicherung der Nahrungs-mittelver-sorgung abgelehnt », [« Rejet de la motion visant à garantir l'approvisionnement alimentaire »], Bundestag disponible sur : www.bundestag.de.

48. F. Tretter, « Ukraine-Krieg und Ernährungswende: Implikationen für die Ernährungssicherung sowie die Biodiversitäts- und Klima-Agenda », *op. cit.*

49. « Garantir la sécurité alimentaire et la résilience à long terme de l'agriculture dans l'Union », Rapport de la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, 2022, disponible sur : <https://data.consilium.europa.eu/>.

étaient de plus en plus ambitieux⁵⁰. Le ministère dirigé par les Verts s'y résout avec difficulté, tant cela signe un renoncement à ses objectifs environnementaux, et s'attire les critiques des associations environnementales et la contestation des scientifiques qui remettent en cause son utilité⁵¹ – d'autant plus que les experts tiennent en tout état de cause le potentiel de production sur ces superficies, à savoir un million de tonnes, pour une contribution trop faible à l'approvisionnement mondial⁵². En matière de politique commerciale, le BMEL se prononce résolument en faveur de l'ouverture des marchés agricoles. Un groupe de travail sur la sécurité alimentaire mondiale est mis en place en collaboration avec le ministère fédéral de la Coopération internationale et du Développement et le ministère fédéral des Affaires étrangères⁵³. Lors du Conseil européen de l'agriculture (7 avril 2022), la France se déclare clairement en faveur d'objectifs de production assortis du maintien des objectifs de protection de l'environnement, l'Allemagne se gardant de se prononcer à ce sujet.

Assurer l'approvisionnement national dans un contexte de tensions mondiales

Si l'Allemagne ne connaît pas d'insécurité alimentaire en termes quantitatifs, elle subit une forte inflation. Au total, 3 millions de personnes y sont touchées par la pauvreté alimentaire, c'est-à-dire qu'elles ne peuvent bénéficier quotidiennement d'une alimentation équilibrée et saine, surtout au vu du niveau actuel des prix des denrées⁵⁴ qui se sont envolés de 13,4 % entre 2021 et 2022. Les pénuries de farine qui ont pu être observées temporairement au début de la guerre dans le commerce de détail sont imputables à la réaction des consommateurs plutôt qu'à une véritable contraction des quantités de céréales – notamment parce que l'Ukraine ne représente pas pour l'Allemagne une région d'approvisionnement importante. De même, les ruptures d'approvisionnement en huile de tournesol ont pu être rapidement résolues par le secteur privé grâce à une réorientation des flux commerciaux.

50. S. Lakner, « Auswirkungen des Ukrainekrieges auf die EU-Agrarpolitik » [« L'impact de la guerre en Ukraine sur la politique agricole de l'UE »], *Wirtschaftsdienst*, vol. 103, n° 13, 2023, p. 42-49, disponible sur : <https://doi.org/>.

51. *Ibid.* ; « Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite Lebensmittelversorgung » [« L'impact de la guerre en Ukraine sur l'approvisionnement alimentaire mondial »], Direction de la recherche du Bundestag, 2022, disponible sur : www.bundestag.de.

52. N. Röder, « Der Ukraine jetzt und in Zukunft helfen, Nahrungsmittelversorgung in der Welt sicherstellen sowie europäische und deutsche Landwirtschaft krisenfest gestalten » [« Aider l'Ukraine aujourd'hui et demain, garantir l'approvisionnement alimentaire mondial et assurer la résilience de l'agriculture européenne et allemande face à la crise »], BT-Drs. 20/1336, 2022, disponible sur : www.bundestag.de.

53. « Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf die weltweite Lebensmittelversorgung », *op. cit.*

54. « Ernährungsarmut unter Pandemiebedingungen » [« La pauvreté alimentaire en période de pandémie »], Avis du Conseil scientifique pour la politique agricole, l'alimentation et la protection de la santé des consommateurs auprès du BMEL, 2023.

Le thème de la préparation aux crises n'en a pas moins alimenté le débat public allemand dès le début de la guerre. L'Allemagne compte l'agriculture parmi les secteurs qu'elle qualifie d'« infrastructures critiques ». Elle fait partie des sept États membres de l'UE qui détiennent encore des réserves stratégiques de céréales (entre autres) en prévision d'éventuelles crises. L'État fédéral assure la prévoyance alimentaire d'urgence sous la forme de deux réserves en cas de crise, la réserve civile d'urgence (riz, légumineuses, lait condensé) et la réserve fédérale de céréales (blé, seigle, avoine). Cette dernière doit notamment garantir l'approvisionnement de la population en pain en cas de crise⁵⁵. Il s'agit exclusivement de réserves de crise destinées à la protection civile. On ne saurait les assimiler aux stocks du secteur privé ou à des réserves associées à une politique agricole garantissant les prix par des achats publics – et susceptible de mener à une surproduction agroalimentaire. Leur utilité est jugée limitée : les quantités entreposées sont faibles et ne répondraient qu'à des besoins locaux et à très court terme, et les coûts de stockage sont élevés⁵⁶. La problématique de la sécurité alimentaire trouve un regain d'attention en Allemagne : la première « stratégie de sécurité nationale », publiée en 2023, y consacre une large place au titre d'enjeu de sécurité tant national que mondial⁵⁷.

En vue de sécuriser l'approvisionnement mondial, l'Allemagne a par ailleurs augmenté les fonds destinés à la lutte contre la faim face aux répercussions de la guerre en Ukraine. À la suite d'une concertation des pays du G7 sur leurs mesures de lutte contre l'insécurité alimentaire, elle a augmenté sa contribution de 430 millions d'euros, la moitié de ce montant étant dévolue au Programme alimentaire mondial⁵⁸.

En France, la production alimentaire compte parmi les 12 secteurs qualifiés de « points d'importance vitale », équivalents des « infrastructures critiques » allemandes⁵⁹. En revanche, le système de réserves allemand n'a pas été adopté en France.

55. « Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft über die Prüfung zur Ernährungsnotfallvorsorge des Bundes » [« Communication finale au ministère fédéral de l'Alimentation et de l'Agriculture sur l'audit relatif à la prévoyance alimentaire d'urgence de l'État fédéral »], Bonn, Cour des comptes fédérale, 2019, disponible sur : www.bundesrechnungshof.de.

56. B. Rudloff, « Wirtschaftliche Resilienz: Kompass oder Catchword? Welche Fallstricke und Folgeeffekte die EU im Krisenmanagement beachten muss » [« Résilience économique : boussole ou mot magique ? Écueils et implications à considérer pour l'UE dans sa gestion de crise »], *op. cit.*

57. B. Rudloff, « Ernährungsversorgung: Verpasste Chance für den Anspruch Integrierter Sicherheit » [« L'approvisionnement alimentaire : une occasion manquée pour répondre au défi de la sécurité intégrée »], in M. Kaim et S. Mair (dir.), *Nach der Nationalen Sicherheitsstrategie – die nächsten Schritte*, Berlin, 360 Grad, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2023.

58. « Ernährung sichern angesichts des Krieges » [« Assurer l'alimentation face à la guerre »], Gouvernement fédéral, 2022, disponible sur : www.bundesregierung.de.

59. « La sécurité des activités d'importance vitale », Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, 2016, disponible sur : www.gouvernement.fr.

Conclusion

Le rôle de la France et de l'Allemagne dans l'élaboration de la PAC a évolué au cours des soixante-dix dernières années, passant d'une négociation bilatérale déterminante pour le processus d'intégration européenne à une approche tributaire de la nouvelle configuration d'une UE à 27 États membres. Au fil des années, les tractations sur la PAC ont perdu de leur influence sur la politique européenne, sous le double effet de la baisse de la part de la PAC dans le budget de l'UE et de la moindre importance donnée aux enjeux agricoles dans les priorités politiques. Les fonds alloués au secteur agricole n'en demeurent pas moins considérables et susceptibles de peser sur la marge de manœuvre de l'UE en matière de réformes, y compris au-delà de la politique agricole.

On observe par ailleurs aujourd'hui une réévaluation géostratégique du secteur agricole, qui a révélé son influence sur la politique intra-européenne : l'invasion de l'Ukraine et ses répercussions sur les marchés agricoles et l'approvisionnement alimentaire mondial ont de lourdes conséquences en matière d'économie et de politique étrangère. Le conflit illustre le lien étroit entre sécurité alimentaire, politique économique et politique étrangère. Mais il a également suscité chez les États des inquiétudes quant à leur vulnérabilité en matière d'approvisionnement, et mis en évidence les limites de la solidarité européenne, comme le montrent les conflits intra-européens à propos des corridors de solidarité. Au-delà des mesures de politique agricole, le format Normandie initié en 2014 fait figure d'initiative franco-allemande décisive : en vertu de ses règles, il conviendrait de recourir, outre aux sanctions contre la Russie, aux voies diplomatiques pour résoudre le conflit qui oppose la Russie et l'Ukraine dans le Donbass⁶⁰. Les experts scientifiques s'accordent à y voir l'unique initiative de politique étrangère franco-allemande des années 2000, même si le résultat escompté n'a pas été atteint en définitive⁶¹.

Bien que l'Allemagne n'ait jamais connu de crise de l'approvisionnement alimentaire, une rhétorique alarmiste a gagné du terrain, remettant en cause la conversion écologique de l'agriculture. Au Bundestag, l'invasion de l'Ukraine a fait naître de légères divergences

60. C. Marangé et S. Stewart, « French and German Approaches to Russia », [« Approches française et allemande de la Russie »], Programme Russie et Eurasie (Chatham House, 2021), disponible sur : www.chathamhouse.org.

61. G. Casaus, « Essay: Wie aus dem „Altherrentreffen“ ein fest etabliertes deutsch-französisches Ritual wurde » [« La “rencontre des anciens”, fabrication d'un rituel franco-allemand »], in P. Gieg *et al.*, *Jenseits der Krisen: Potenziale der europäischen Integration im 21. Jahrhundert*, Wiesbaden, Springer, 2023, p. 415-432, disponible sur : <https://doi.org/>.

entre les partis, y compris entre les alliés de la coalition gouvernementale, à propos de la transition de l'agriculture vers l'écologie, de la protection du climat et de la biodiversité, et du bien-être animal. Le SPD et les Verts estiment que les efforts de transformation ne sauraient être remis en question par la guerre. Le FDP, sans remettre fondamentalement en cause les objectifs de transformation, considère néanmoins la sécurisation de l'approvisionnement national comme une priorité⁶². Les objectifs de transformation ne s'en trouvent pas pour autant écartés par le conflit⁶³.

Au niveau mondial, les tensions géopolitiques actuelles poussent les pays à rééquilibrer leurs objectifs en matière de sécurité de l'approvisionnement, de relations commerciales et de protection de l'environnement. L'enjeu décisif sera la juste articulation entre les impératifs d'approvisionnement alimentaire immédiats ou pressants et les stratégies à long terme en matière de climat et de biodiversité, qui influent également sur l'approvisionnement alimentaire⁶⁴. Parallèlement, l'objectif géopolitique de mener à bien de nouveaux accords commerciaux, en dépit d'intérêts agricoles divergents, n'a nullement perdu de son importance. Dans sa recherche d'un équilibre entre la gestion de la crise actuelle et la poursuite d'objectifs à long terme en matière de politique environnementale et climatique, l'Allemagne suit une approche aussi pertinente que révélatrice. Le BMEL a certes été contraint de consentir à des compromis temporaires sur la mise en jachère, mais les objectifs de transformation à long terme de la politique agricole allemande restent inchangés.

À considérer l'histoire des débats sur la PAC, on constate des divergences récurrentes entre la France et l'Allemagne quant à la portée prêtée aux enjeux et intérêts locaux, nationaux et mondiaux. La PAC est vraisemblablement appelée à poursuivre à l'avenir ses arbitrages entre différents objectifs à court et à long terme. Outre les intérêts économiques et la sécurité de l'approvisionnement, cet équilibre intégrera nécessairement les impératifs de durabilité et les considérations géopolitiques.

62. J. Wandel, « Can the War in Ukraine Thwart the Green Agricultural Transformation in the EU? », *op. cit.*

63. *Ibid.*

64. P. H. Feindt, « Paradigmenstreit und Politikverflechtung - Warum Wandel in der Agrarpolitik so schwierig ist », *op. cit.*

Les dernières publications du Cerfa

- J. Möhring, [Des jumeaux mal en point : le SCAF et le Char du futur et la coopération franco-allemande](#), *Études de l'Ifri*, décembre 2023. Disponible uniquement en anglais.
- C. Burgdorff, [La CDU après Merkel. Les défis du parti conservateur en tant que nouveau parti d'opposition](#), *Notes du Cerfa*, n° 177, novembre 2023.
- P. Manow, [Un pays profondément déstabilisé. Fragmentation politique et polarisation dans l'Allemagne d'aujourd'hui](#), *Études de l'Ifri*, octobre 2023. Disponible en français et allemand.
- A. Salles, [Pénurie de main-d'œuvre en Allemagne ? Entre réalité démographique et besoins du marché du travail](#), *Études de l'Ifri*, octobre 2023.
- K. Kober, [Vers une nouvelle stratégie commerciale européenne en période de bouleversements géopolitiques : la perspective allemande](#), *Notes du Cerfa*, n° 176, octobre 2023. Disponible uniquement en anglais.
- M. Krpata, A. H. Palermo, [L'accord UE-Mercosur : un trilemme insoluble ? Entre règles de la concurrence, ambitions normatives et diversification des approvisionnements](#), *Briefings de l'Ifri*, octobre 2023. Disponible en français et allemand.
- É.-A. Martin, [La fin d'une parenthèse heureuse. Comment la guerre d'Ukraine contraint l'Allemagne à repenser son modèle](#), *Notes du Cerfa*, n° 175, septembre 2023.
- A. Eisl, « [Politique budgétaire en France et en Allemagne : des divergences insurmontables ?](#) », *Visions franco-allemandes*, n° 34, Ifri, septembre 2023. Disponible en français et allemand.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org