

LES CONTOURS DU PLAN STRATÉGIQUE NATIONAL (PSN) DE L'ALLEMAGNE

par Christian LIPPERT¹

La genèse du PSN

L'élaboration du PSN de l'Allemagne est coordonné par le Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture en collaboration avec d'autres ministères fédéraux et les gouvernements des « Länder » (États fédérés ou « régions » allemands) en tenant compte des avis des groupes d'intérêt. Comme par le passé les règlements dans le domaine du premier pilier de la Politique agricole commune (PAC) – en matière de paiements directs et de la conditionnalité notamment – relèveront du droit fédéral, tandis que la conception et l'implémentation des mesures sous le deuxième pilier de la PAC resteront dans la compétence des « Länder », qui seront néanmoins obligés à observer le cadre donné par le PSN. Adoptant deux lois fédérales (le « GAP-Konditionalitäten-Gesetz », cf. BGBl., 2021a et le « GAP-Direktzahlungengesetz », cf. BGBl., 2021b) en juin dernier, les deux chambres du parlement fédéral – le « Bundestag » et le « Bundesrat », où siègent les gouvernements des « Länder » –, ont stipulé les éléments clés du PSN allemand, tout en autorisant le Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture d'y encore modifier quelques détails dès que les règlements finaux de la nouvelle PAC seraient votés au niveau européen. Ainsi la part obligatoire des surfaces non-productives dans les terres des exploitations, fixée à 3% dans la loi fédérale, devait être changée en 4% plus tard.

Ces lois reposent sur un compromis péniblement négocié entre les ministres fédéraux de l'agriculture (Mme Klöckner, CDU – chrétienne-démocrate) et de l'environnement (Mme Schulze, SPD – sociale-démocrate) et les ministres d'agriculture des « Länder ». Ce compromis fut finalement conclu (après 33 heures de négociations!) lors de la Conférence des ministres d'agriculture de la fédération et des « Länder » (AMK) du 25 au 26 mars 2021. Puis ce n'est qu'au 6 octobre 2021 que le Ministère d'agriculture fédéral a proposé deux décrets qui concrétisent ces lois et qui contiennent entre autres les montants des primes pour les éco-régimes (AGRA-EUROPE 41/2021). Ces décrets devront encore être approuvés par le « Bundesrat », ce qui est prévu pour le 26 novembre 2021. Après, il restera très peu de temps pour finaliser le PSN avant la fin de l'année. En ce qui concerne le deuxième pilier de la PAC le temps presse aussi parce que les « Länder » devaient d'abord attendre l'élaboration des éco-régimes par le pouvoir législatif fédéral pour qu'il n'y ait pas de doubles paiements d'une même pratique agricole par des primes sous les deux piliers de la PAC (AGRA-EUROPE 40/2021a). Les éléments clés du PSN présentés ci-dessous semblent pourtant acquis.

Les éléments clés du PSN

Des moyens budgétaires annuels pour les aides directes alloués à l'Allemagne d'environ 4,9 milliards € en 2023 10% seront transféré au deuxième pilier ainsi augmentant le budget disponible du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Ce *taux de transfert* augmentera successivement jusqu'en 2026 quand il atteindra finalement 15%.

Partout en Allemagne le même *montant unitaire par hectare* de surface agricole sera accordé en tant que paiement de base des aides découplées censées soutenir les revenus des

¹ Membre associé de l'Académie d'agriculture de France.
Email : christian.lippert@uni-hohenheim.de

agriculteurs. Evitant la dégressivité et le plafonnement des paiements directs, 12% (au lieu de 7% jusqu'alors) des moyens disponibles après transfert au deuxième pilier seront *redistribué aux premiers hectares* afin de soutenir les petites et moyennes exploitations. Le montant exact sera calculé de nouveau chaque année ; le Ministère d'agriculture a estimé un montant d'environ 69 €/ha pour les 40 premiers hectares et de 41 €/ha pour les 20 hectares suivants (BMEL, 2021). Le budget pour *les aides renforcées aux jeunes agriculteurs* augmentera de 47 à 98 millions €, ce qui signifierait d'après les calculs du ministère que ces derniers auraient droit à un paiement supplémentaire d'environ 70 €/ha pour les 120 premiers hectares (90 premiers hectares auparavant).

Une nouveauté pour l'Allemagne est la réintroduction des *aides couplées* pour les vaches allaitantes (78 € par vache) et les brebis et chèvres (35 € par mère). Dans la motivation de sa proposition législative du 16 avril 2021 le gouvernement fédéral avait tenu à préciser que ces aides couplées devraient être la seule exception au principe toujours appliqué de découpler les paiements directs. Avec cette exception on reprendrait une exigence des ministres d'agriculture des « Länder », qui s'étaient prononcés pour ces aides couplées lors de l'AMK en mars 2021 à Berlin. Quoique la plupart des autres États membres de l'Union européenne accorde actuellement des paiements couplés pour brebis et chèvres et que plusieurs d'entre eux en paient pour les vaches allaitantes et pour d'autres secteurs, l'introduction limitée de ces aides ne signifierait pas qu'elles seraient introduit à l'avenir dans d'autres domaines de l'agriculture allemande (Bundesrat, 2021, p.32). Enfin 2% des moyens budgétaires disponibles après transfert au deuxième pilier reviendront aux nouvelles aides couplées.

25% du budget sous le premier pilier de la PAC (environ 1,1 milliard € par an) sera alloué aux *éco-régimes* pour rémunérer des pratiques agricoles allant au-delà des obligations définies dans la loi de conditionnalité. Du moins les mesures suivantes devront être offertes partout en Allemagne : (1) Mise à disposition de surfaces pour l'amélioration de la biodiversité et pour la préservation d'habitats par a) des surfaces non-productives sur terres arables au-dessus du seuil obligatoire de 4% dû à la conditionnalité (le projet de décret du 6 octobre y précise une prime de 1300 €/ha pour le premier point de pourcentage allant au-dessus de ce seuil, pour les points de pourcentage suivants s'appliquera une dégression), b) des bandes fleuries sur les terres arables non productives, c) des bandes fleuries dans les cultures permanentes et d) des bandes herbagères non fauchées aux prairies permanentes (ces dernières rapportant 900 €/ha d'après le décret proposé le 6 octobre) ; (2) Diversifications des cultures avec au moins cinq cultures principales y compris d'au moins 10% de légumineuses ; (3) Maintien d'un système agrosylvopastoral sur terre arable ou prairie permanente ; (4) Extensification des prairies permanentes dans l'ensemble de l'exploitation (115 €/ha d'après le projet de décret) ; (5) Exploitation extensive des prairies permanentes orientée vers des résultats écologiques avec preuve d'au moins quatre espèces indicatrices caractéristiques pour la région (240 €/ha d'après le projet de décret) ; (6) Exploitation des terres arables et des prairies permanentes sans recours aux produits phytosanitaires chimiques de synthèse (100 €/ha d'après le projet de décret) ; (7) Pratiques agricoles exigées à cause des objectifs de protection sur surfaces agricoles dans des sites « Natura 2000 ». Les montants initiaux donnés ci-dessus pourront varier en fonction du taux de participation aux éco-régimes différentes (AGRA-EUROPE 41/2021). Retenons qu'une proposition de la Basse Saxe et d'autres « Länder » du nord de l'Allemagne lors de la dernière AMK, qui visait à soutenir les exploitations herbagères intensives sur prairies permanentes en élargissant le catalogue des éco-régimes entre autres par un paiement pour le pâturage des vaches laitières, n'avait pas trouvé de majorité parmi les ministres d'agriculture (AGRA-EUROPE 40/2021a).

Les règles mettant en place les exigences européennes en stipulant les *bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE)* se trouvent dans la loi de conditionnalité (« GAP-Konditionalitäten-Gesetz ») qui impose entre autres le maintien de la part des prairies permanentes dans la surface agricole au niveau d'une région (d'un « Land »). La conversion

d'une prairie en terre arable doit être autorisée et sera interdite dans les marais et certaines zones humides.

Critique

L'efficacité écologique des éco-régimes dépendra fortement des moyens financiers, dont ils seront dotés et du taux de participation des exploitants dans les différentes régions, qui en découle. Une étude pour le compte de l'Office fédéral de l'environnement (« Umweltbundesamt ») parvient à la conclusion que les anciens paiements forfaitaires sous le « verdissement » de la PAC seraient inefficaces. Car, sur les sites très productives avec des coûts d'opportunité élevés seulement peu d'éléments de haute valeur écologique (comme les jachères ou les bandes fleuries) seraient choisies comme surfaces d'intérêt écologique, tandis qu'ailleurs face à des coûts réduits il y'aurait des effets d'aubaine. Ce qui signifie qu'en ces cas-là l'effet écologique serait acheté trop cher. Les paiements futurs pour les éco-régimes devraient donc être différenciés selon les conditions naturelles et en tenant compte des objectifs écologiques visés (AGRA-EUROPE 19/2021). Cela implique que parfois il faudrait concéder des incitations financières plus élevées pour atteindre ces objectifs.

Jusqu'alors la Commission européenne avait refusé d'accepter des rémunérations excédant les coûts des mesures agroenvironnementales comme les éco-régimes en avançant des raisons liées aux obligations de l'Union européenne au sein de l'Organisation mondiale de commerce (OMC). Un supplément aux primes des éco-régimes susceptible d'accroître leur mise en pratique par les exploitations est pourtant préconisé par le gouvernement fédéral (notamment aussi par le Ministère de l'environnement) et par les ministres d'agriculture allemands, qui à l'occasion de l'AMK en mars dernier avaient explicitement exigé du gouvernement fédéral de s'engager lors des négociations en trilogue en faveur d'un tel supplément, qui aurait ainsi un effet positif sur les revenus agricoles (AGRA-EUROPE 13/2021, p.43). Dans ce contexte le secrétaire d'État au Ministère fédéral de l'environnement (M. Flasbarth, SPD) plaiderait pour des éco-régimes plus lucratifs, aussi afin de concilier de cette façon des conflits d'intérêt dans la société. Il disait ne pas comprendre les arguments de la Commission, qui revenaient à ce que des paiements directs soutenant uniquement la production de maïs seraient en accord avec le droit de l'OMC, tandis que ce droit s'opposerait à ce que des agriculteurs produisant des biens publics en mettant en pratique des éco-régimes gagneraient un peu plus que les coûts, qui en découleraient (AGRA-EUROPE 16/2021, p.8).

L'Association des agriculteurs allemands (« Deutscher Bauernverband ») s'est montré fort mécontent des éco-régimes proposés jusqu'alors. Il manquerait surtout des régimes appropriés pour les exploitations herbagères. Par ailleurs l'association revendique de rayer l'exploitation extensive des prairies permanentes et le renoncement aux produits phytosanitaires chimiques de synthèse du catalogue des éco-régimes pour que ces pratiques puissent être rémunérées (comme auparavant) sous le deuxième pilier de la PAC. Les éco-régimes présentés pour l'instant seraient un « dumping des prix », les montants suggérés n'étant guère lucratifs pour la plupart des exploitations (AGRA-EUROPE 31/2021 ; AGRA-EUROPE 40/2021b). Somme toute, ces propos soulignent les tensions fondamentales entre les objectifs écologiques et les revenus agricoles, qui sous-tendent la réforme de la PAC. Puisque le budget pour la PAC est strictement limité, chaque renforcement des obligations écologiques – qui signifie des coûts supplémentaires au niveau des exploitations – va nécessairement de pair avec des pertes de revenus agricoles et risque d'entraîner des taux de participation insuffisants auprès des agriculteurs.

Références :

AGRA-EUROPE 13 (2021) : Agrarpolitik soll grüner werden. Länderberichte, p.42-45.

AGRA-EUROPE 16 (2021) : Flasbarth drängt auf Einkommenswirksamkeit der Eco-Schemes. EU-Nachrichten, p.7-8.

AGRA-EUROPE 19 (2021) : GAP 2013: Geringe Umweltwirkungen trotz hoher Kosten. EU-Nachrichten, p.4.

AGRA-EUROPE 31 (2021) : Bauernpräsidenten fordern Nachbesserungen bei den Eco-Schemes. Länderberichte, p.16.

AGRA-EUROPE 40a (2021) : Detailregelungen zur Umsetzung der GAP-Gesetze bis Mitte Oktober. Länderberichte, p.43.

AGRA-EUROPE 40b (2021) : Bauernverband fordert attraktive und praktikable Eco-Schemes. Länderberichte, p.19.

AGRA-EUROPE 41 (2021) : Bundeslandwirtschaftsministerium legt Zahlen zur Dotierung von Öko-Regelungen vor. Länderberichte, p.17.

BGBl. (Bundesgesetzblatt) (2021a) : Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik geltenden Konditionalität (GAP-Konditionalitäten-Gesetz – GAPKondG) vom 16. Juli 2021. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021, Teil I, Nr. 46, p. 2996-3002 (https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s2996.pdf%27%5D_1635499812639).

BGBl. (Bundesgesetzblatt) (2021b) : Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG) vom 16. Juli 2021. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021, Teil I, Nr. 46, p. 3003-3010. (https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s3003.pdf%27%5D_1635500689159).

BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) (2021) : Klöckner: Wir stärken heimische Bauernfamilien und honorieren Umwelt- und Klimamaßnahmen der Landwirtschaft. Kabinett verabschiedet Umsetzung der GAP – wichtiger Schritt für pünktlichen Start der Agrarförderung 2023. Pressemitteilung Nr. 58/2021, 13 avril 2021 (<https://www.bmel.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2021/058-gap.html>).

Bundesrat (2021) : Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAPDirektzahlungen-Gesetz - GAPDZG). Drucksache 301/21, 16 avril 2021 (<https://dip.bundestag.de/suche?term=GAP-Direktzahlungen-Gesetz&f.wahlperiode=19&f.wahlperiode=20&rows=25>).