



AGRICULTURE
STRATÉGIES

Les plans du Royaume-Uni, de l'Allemagne et des Pays-Bas en faveur de l'environnement : un virage dangereux pour l'avenir la PAC

L'environnement prend de plus en plus de place au sein des politiques agricoles, c'est un fait. En témoigne la place croissante des mesures « vertes » et des obligations environnementales à chaque réforme de la PAC. Mais l'actualité récente montrent les exemples de certains pays qui choisissent de se lancer dans des initiatives bien plus poussées, privilégiant largement l'environnement au détriment de l'agriculture.

Poussés par l'opinion civile, le Royaume-Uni, l'Allemagne et les Pays-Bas se sont ainsi engagés dans une réorientation des subventions publiques agricoles vers l'environnement.

Royaume-Uni : priorité aux espaces naturels non-productifs, des aides réservées aux services environnementaux

Avec le Brexit, le Royaume-Uni tourne le dos à la PAC et aux aides découplées. A partir de 2022, les aides vont rapidement être réorientées (les paiements directs issus de la PAC vont diminuer de moitié d'ici 2024 et seront totalement supprimés en 2027) vers trois schémas d'aides exclusivement orientées vers l'environnement, définis au sein d'un programme appelé Environmental land management scheme¹ :

- une aide à la reconstitution des espaces naturels locaux (« local nature recovery »), dédiée aux zones non-productives, visant à replanter massivement des arbres, restaurer les zones humides et les tourbières. Les tourbières devront occuper 200 000 ha d'ici à 2050, pour piéger du carbone ;
- une aide à la restauration du paysage (« landscape recovery ») pour des actions ambitieuses de restauration des écosystèmes (nouvelles réserves naturelles, création de forêts, de zones humides), qui vise à financer un minimum de 10 projets et une surface de 20 000 ha ;
- une aide à l'agriculture durable (« Sustainable Farming Incentive »), seule aide compatible avec l'activité de production. Cette aide rémunèrera spécifiquement des actions du type réduction de l'usage des pesticides et des engrais de synthèse, les actions visant à améliorer la biodiversité ou séquestrer du carbone. 63% des terres devront être exploitées de manière « durable ».

¹ <https://defrafarming.blog.gov.uk/2022/01/06/get-ready-for-our-3-new-environmental-land-management-schemes/>

Le parlement britannique via la House of Commons s’alarme des conséquences de cette nouvelle politique qui n’a pas fait l’objet d’évaluation ex ante, et qui pourrait entraîner la faillite de nombreuses petites exploitations². Cela ne semble pas inquiéter le gouvernement en place qui pousse vers la sortie les agriculteurs en âge de prendre leur retraite, en leur offrant des compensations financières en contrepartie de l’arrêt de leur activité.

Le Royaume Uni, qui importe déjà 40% de son alimentation, s’apprête donc à diminuer ses surfaces productives et à devenir encore plus dépendant de ses approvisionnements extérieurs. Mais alors que les Pays-Bas, l’Irlande, l’Allemagne et la France représentaient jusqu’alors environ 60 % des importations agroalimentaires du Royaume-Uni³, le pays semble faire du Brexit une occasion de resserrer ses liens avec les membres du Commonwealth, sur lesquels il pourrait avoir une emprise plus importante. Il semble ainsi miser sur ses anciennes colonies pour garantir sa sécurité alimentaire : l’accord de principe de libre échange avec l’Australie a été signé le 15 juin 2021, et les discussions avec la Nouvelle Zélande sont en cours. **Avec des conséquences non négligeables pour le marché européen, qui perdra des débouchés importants et pourrait se retrouver inondé de produits réexportés ensuite par le Royaume-Uni.**

Finalement, cette réorientation politique exprime l’aboutissement d’une politique libérale poussée à l’extrême, couplée avec une forme de reconquête d’un Commonwealth fantasmé et expression de la volonté de renaissance d’un empire planétaire⁴. La réorientation intégralement écologiste de la politique agricole britannique devient donc la contrepartie environnementale d’une stratégie commerciale agressive. Exit toute préoccupation d’une sécurité alimentaire minimale pour un pays qui avait déjà sacrifié une part de son agriculture à une souveraineté étendue aux frontières du Commonwealth.

Allemagne, la coalition verte des ministres de l’Environnement et de l’Agriculture pour augmenter la bio et mettre fin aux aides directes

Les élections au Bundestag le 26 septembre 2021 ont entraîné un changement de gouvernement. L’Allemagne a pour la première fois un gouvernement fédéral dit tricolore, composé de trois partis : le SPD (parti social-démocrate), le FDP (parti libéral-démocrate) et les Verts. **Les ministres chargés de l’Agriculture et de l’Environnement sont tous deux issus du parti écologiste, contrairement à la dernière mandature, où les deux homologues appartenaient à deux partis aux ambitions différentes.** Les Verts ont également la direction du ministère de l’Economie, énergie et changement climatique, celui des Affaires étrangères, et celui de la Famille. Autant de positions stratégiques pour engager des changements politiques d’ampleur.

La ministre de l’Environnement et le ministre de l’Agriculture ont ainsi fait front uni récemment⁵ pour prôner la **fin des aides directes à l’agriculture et l’augmentation de la production biologique, et une réorientation des aides vers les exploitations les plus respectueuses de l’environnement.** L’Allemagne pourrait donc prendre la place du Royaume Uni au sein des négociations de la future PAC,

² <https://committees.parliament.uk/publications/7663/documents/79987/default/>

³ <https://www.sillonbelge.be/6969/article/2021-01-12/produits-agricoles-et-agroalimentaires-la-grande-dependance-du-royaume-uni>

⁴ <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/08/empire-fantasy-fuelling-tory-divisions-on-brexite>

⁵ <https://www.lesechos.fr/monde/europe/berlin-veut-reconcilier-environnement-et-agriculture-1380029>

à horizon 2028, pour plaider pour une réforme drastique de celle-ci, impliquant la fin des aides découplées et réservant les aides au financement de services environnementaux. L'Allemagne n'a d'ailleurs pour l'heure toujours pas rendu son plan stratégique national, qui fait l'objet de révisions importantes pour en augmenter l'ambition environnementale.

Au niveau national, l'accélérateur sera mis sur la bio qui devra représenter 30% de la SAU à horizon 2030 (contre moins de 10% actuellement) et 30% de l'alimentation⁶, et la diminution des pesticides, avec la fin du glyphosate en 2023. Le ministre de l'Agriculture souhaite en parallèle voir relevés les prix agricoles, voire interdire la vente à perte de produits agricoles, et mettre en place un label public sur le bien-être animal.

Pour d'autres motifs politiques que le Royaume-Uni, l'Allemagne s'engage donc résolument dans la voie d'une politique agricole essentiellement fondée sur la légitimité environnementale, allant bien au-delà de la PAC actuelle. A noter également, une opposition politique de fond entre la France et l'Allemagne sur les priorités stratégiques, là où la France dispose d'atouts encore déterminants : nucléaire, défense, agriculture. L'Allemagne a des objectifs de plus en plus évidents, et qui apparaissent encore plus avec ce nouveau gouvernement, qui sont loin d'être en phase avec les nôtres.

Pays-Bas, la crise de l'azote

De même qu'en Allemagne, un changement politique est à l'œuvre. En mai 2019, la plus haute juridiction administrative néerlandaise a jugé que le gouvernement n'avait pas rempli ses obligations vis-à-vis de la directive Nitrates européenne, considérant les efforts insuffisants sur la protection des zones vulnérables⁷ (les 2/3 des zones Natura 2000 des Pays-Bas dépassant la limite critique d'apport d'azote). Ce jugement a marqué le début de la « crise de l'azote », qui a entraîné en réponse le vote d'une loi spécifique en décembre 2020 visant à réduire les émissions azotées liées à l'élevage et au transport^{8,9}.

Le nouveau gouvernement entré en fonction fin 2021 s'investit désormais pleinement dans la lutte contre le changement climatique, et vise en particulier le protoxyde d'azote, gaz au pouvoir réchauffant 300 fois supérieur à celui du CO₂. L'ammoniac est également visé, puisqu'il est responsable de la pollution de l'air et de l'eutrophisation des milieux.

Une enveloppe de 25 milliards d'euros sur 13 ans (jusqu'en 2035) est dédiée à la réduction de ces émissions liées à l'utilisation des engrais et à l'élevage. Les moyens mis en œuvre sont divers, et vont jusqu'à l'extrême : incitations à l'extensification, délocalisation, abandon de l'élevage ou reconversion. Le gouvernement verserait alors des compensations aux agriculteurs, sans préciser pour

⁶ <https://www.euractiv.fr/section/agriculture-alimentation/news/les-ministres-allemands-veulent-mettre-fin-aux-subsidations-agricoles-en-europe/>

⁷ Alors qu'en France les agriculteurs doivent respecter une limite d'épandage de 170 kg N organique/ha SAU/an qui descend à 50 kg d'azote organique dans les zones d'action renforcée, aux Pays-Bas, il existe 2 seuils de pression maximale autorisée de 230 et 250 kg/ha selon la nature du sol, voir https://afpf-asso.fr/index.php?secured_download=2157&token=c16b0ba6e27c1efb0d74a94026afe433#:~:text=La%20directive%20Nitrates%20restreint%20%C3%A0,les%20ani%2D%20maux%20au%20p%C3%A2turage.

⁸ <https://indianexpress.com/article/explained/explained-why-netherlands-is-considering-a-proposal-to-cut-livestock-numbers-7503633/>

⁹ https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Dutch%20Government%20Announces%20Programs%20to%20Curb%20Nitrogen%20Emissions_The%20Hague_Netherlands_04-27-2020

l'heure les montants qui y seraient affectés. La mesure évoquée de réduction de 33% du cheptel n'est finalement pas adoptée, mais cet objectif pourrait être atteint via ces incitations. Autant de mesures drastiques pour ce petit pays qui était jusqu'alors classé deuxième agro-exportateur mondial, juste derrière les Etats-Unis.

Les Pays-Bas jouent un rôle d'importateur à l'échelle de l'Union Européenne. En 2019, le pays a exporté pour 95,9 milliards d'euros (la France a exporté pour 64 milliards), et 77% des produits exportés vont vers les pays de l'UE¹⁰. Une part issue de ces exportations néerlandaises provient donc de ses propres importations (44% des importations étant d'origine extra-UE), ensuite réexportées. **Si les Pays-Bas, premier exportateur de viande en Europe¹¹, diminuent leur cheptel, il y a fort à parier que l'industrie agro-alimentaire et les abattoirs continueront d'avoir besoin d'être approvisionnés et saturés pour conserver leur rentabilité, et que les animaux et la viande seront alors importés pour être ré-exportés vers l'Union sous forme transformée.**

Autre forme pour d'autres raisons (liées cependant à l'exacerbation d'une politique environnementale soucée sur des motivations de transition climatique) d'une réorientation de la politique agricole en fonction d'objectifs environnementaux...associée au nécessaire maintien de la rentabilité des industries de transformation agro-alimentaires. Les Pays-Bas rejoignent ainsi le Royaume-Uni et l'Allemagne dans cette vision d'une Europe écologiquement vertueuse, sacrifiant une partie de la production au profit d'un commerce non subventionné et plus profitable, ce qui suppose des accords internationaux renforcés à commencer par le Mercosur.

CONSEQUENCES

Ces changements politiques menés selon des initiatives nationales sans vision de long terme pourront donc avoir des répercussions importantes sur le reste de l'Union Européenne. Associés aux effets du Green Deal, que 4 études (USDA, JRC, Universités de Kiel et de Wageningen) accusent désormais d'être à l'origine d'une baisse à venir de la production agricole et des exportations, et d'une hausse des importations et des prix, ils soulèvent un nombre d'incertitudes importantes.

Quels impacts ces changements auront-ils dans le cadre des négociations actuelles sur les nouveaux traités de libre-échange, notamment avec le Mercosur ou la Nouvelle-Zélande ? **Les études d'impacts sur les traités de libre-échange ont-elles anticipé ces baisses de production interne, qui pourraient se transformer en véritable appel d'air pour des produits qui ne respectent pas nos exigences de production ?**

Autre question, comment le consommateur pourra-t-il être informé de l'origine réelle des produits qu'il consomme, notamment dans les produits transformés ? **Rappelons qu'à l'heure actuelle, l'étiquetage de l'origine des ingrédients pour un produit transformé n'est pas obligatoire dans tous les cas. Et sur la définition même de l'origine, rappelons qu'un produit transformé prend l'origine du pays dans lequel a été effectuée sa dernière transformation substantielle.** On peut donc imaginer un plat de lasagne « origine UE », qui comporte de la viande hachée aux Pays-Bas issue d'un bœuf élevé au Brésil¹².

¹⁰ <https://agriculture.gouv.fr/pays-bas-1>

¹¹ <https://www.cbs.nl/en-gb/news/2021/25/the-netherlands-is-the-eu-s-largest-meat-exporter>

¹² Voir notamment sur la législation française et européenne en matière d'étiquetage :

Par ailleurs, quel impact pour le consommateur si le Green Deal, renforcé par les initiatives environnementales nationales du type de celles que nous venons de décrire, remporte le succès escompté par les associations environnementales ? **La baisse de production interne associée à un coût de production plus élevé du fait d'une augmentation des exigences environnementales aboutirait nécessairement à un relèvement des prix agricoles européens. De ce postulat découlent 2 scénarii distincts. Première option, l'hypothèse (qui reste peu probable) de l'application des clauses miroirs** génèrerait également une augmentation des prix des denrées importées, les consommateurs européens qui verraient une explosion de leurs charges liées à l'alimentation pourraient alors regretter le temps de l'alimentation dite industrielle. La deuxième option, plus probable, sans application des clauses miroirs, verrait une large hausse des importations à bas coût qui conduiraient in fine les européens à disposer d'une alimentation de moins bonne qualité qu'à l'heure actuelle, tout en étant responsables de l'augmentation des externalités négatives de l'agriculture de d'autres pays, pour un bilan global (environnemental, alimentaire et économique) désastreux.

La crise actuelle que traverse le bio démontre en effet que les possibilités de financer une alimentation de haute qualité par l'acte d'achat restent limitées, notamment en période inflationniste, où le logement, les transports et l'énergie coutent plus cher. Les incitations publiques ont ainsi entraîné un développement de l'offre bien trop rapide par rapport au développement de la demande, conduisant au déclassement en conventionnel de produits qui ont pourtant généré des coûts de production plus élevés, et entamant la destruction de valeur au sein d'une filière qui avait jusqu'alors particulièrement bien fonctionné.

Mais, au-delà de ces conséquences néfastes pour le consommateur européen, c'est tout l'avenir de l'agriculture européenne qui est en jeu, sous la double pression d'exigences écologiques qui deviendraient les seuls objectifs assignés par les politiques publiques et d'une ouverture accrue à des importations mal maîtrisées malgré l'incantation à des clauses miroirs.

Il devient urgent de lancer une réflexion de fond sur la future PAC 2027/2028 qui intègre ces évolutions pour mieux en contrer les effets pernicioeux. Les aides découplées qui, rappelons-le, n'étaient dès leur intronisation qu'une étape vers la suppression des aides directes au revenu, pourraient disparaître sous la pression conjuguée des « environnementaux ». Cela fournirait plus de 60% du budget communautaire actuel pour un redéploiement, qui, gageons-le, ne serait pas intégralement réaffecté à la politique agricole. Après la renationalisation partielle et la décommunautarisation de la PAC, le chemin d'une disparition de la PAC serait ainsi ouvert au profit d'une PEC, politique environnementale commune, dont les écorégimes ne sont aujourd'hui que l'amorce. La vigilance s'impose plus que jamais et nécessite d'affirmer avec force les préoccupations françaises d'une agriculture préservée et d'une industrie agroalimentaire qui retrouve les marges de compétitivité qu'elle est en train de perdre. C'est le défi du prochain quinquennat.

Jacques Carles, Président d'Agriculture Stratégies
Alessandra Kirsch, Directrice des études d'Agriculture Stratégies

Le 15 février 2022

https://www.agriculture-strategies.eu/2021/10/la-valse-hesitation-de-la-reglementation-sur-letiquetage-des-produits-transformes/#_ftn5

52 rue Madame – 75 006 Paris - www.agriculture-strategies.eu - + 33 1 56 58 51 50

UNE EXPERTISE ENGAGÉE

