

DANEMARK ET ALLEMAGNE

# L'ENVIRONNEMENT OU l'énergie guident l'agriculture

AILLEURS



Compris entre 10,5 et 11,5 % à la fin des années 80, les taux de protéines des blés danois sont désormais souvent inférieurs à 9,5 %.

© ARVALIS-Institut du végétal

**Que ce soit en Allemagne ou au Danemark, la politique agricole compose avec des priorités fixées par d'autres secteurs. Résultat, les politiques environnementales et énergétiques nationales pèsent très fortement sur les stratégies des exploitants.**

Les agricultures allemande et danoise font beaucoup parler: elles sont souvent jugées concurrentielles du système français, potentiellement mieux organisées, plus compétitives, plus vertes... La réalité n'est pas si claire. Une mission d'étude organisée en septembre 2013 et à laquelle a participé ARVALIS-Institut du végétal a permis de confronter idées reçues et réalités du terrain. Bilan: le modèle danois, souvent cité en exemple pour sa capacité à aller toujours plus loin sur le plan environnemental, donne des signes de faiblesses. Et en Allemagne, la politique agricole est étroitement liée à la politique énergétique. Dans les deux cas, cela induit un certain nombre d'adaptation, dont les effets sont parfois contraires à ceux attendus.

## Danemark: la qualité des eaux avant tout

Le Danemark produit chaque année environ 10 Mt de céréales et d'oléagineux dont 5 Mt de blé essentiellement fourrager. C'est aussi un grand pays d'élevage. Tout cumulé, ses 5,5 millions d'habitants fabriquent de quoi nourrir 15 millions de personnes. Mais dans ce petit pays très productif, la politique agricole est guidée depuis le début des années 80 par le constat de la dégradation de la qualité des eaux. Ce qui a conduit l'Etat à mettre en place différents plans d'action pour l'environnement aquatique avec, dans le viseur, les fertilisants (azote et phosphore) et les produits phytosanitaires. Les objectifs poursuivis par ces plans vont bien souvent au-delà des exigences européennes

**Le foncier pèse**

Au Danemark, le foncier fait partie des principales problématiques des exploitations agricoles. Les éleveurs ont besoin de terre pour épandre les engrais organiques... Et peinent à en trouver. Même si le prix du foncier a été divisé par deux depuis la crise économique, passant de 35 000 à 20 000 €, la tendance est là. Les terres augmentent et le coût du fermage devient prohibitif. Pour maîtriser leur coût de production, les exploitants achètent les terres, augmentant leur taux d'endettement. Ils souscrivent des emprunts avec remboursement uniquement des intérêts sur une partie. Ce qui pose question: quid de ceux qui ont acheté cher? Les financiers auront-ils la main mise sur le foncier à la prochaine crise économique?

En Allemagne, le phénomène est tout aussi déstabilisant. Le prix du foncier a été multiplié par deux depuis 2000. Selon le BVVG (organisme créé pour gérer les terres après la réunification), le prix moyen des terres des Länder de l'Est est de 13 760 €/ha en 2012 (+9 % en 1 an). À 17 400 €/ha, la Saxe Anhalt est le länder de l'Est le plus cher, avec une augmentation de 13 % en 1 an. Le prix des terres est en moyenne supérieur de 20 % à l'Ouest (21 000 €/ha). Ces prix élevés limitent les mouvements d'achat de terres. Les baux sont généralement de 9 ans. Moins longs, ils ne peuvent pas bénéficier de subventions à l'investissement. Les 2/3 de la SAU des exploitations allemandes est en fermage, avec des différences importantes entre Länder de l'Est et de l'Ouest.

de la Pac. Mises en place alors que l'économie était bonne, les mesures qui en découlent sont aujourd'hui critiquées par le secteur agricole. Elles sont sources de distorsion de concurrence et de plus en plus difficiles à assumer compte tenu de la nouvelle donne économique.

**À la limite du possible**

Pour un certain nombre d'acteurs, le modèle environnemental danois touche ses limites, mais il a d'ores et déjà entraîné un changement quasi irréversible du paysage agricole. Les mesures environnementales ont eu un fort impact sur les assolements. Dès les premiers plans, les surfaces d'orge de printemps se sont fortement réduites et le colza a stoppé sa progression. *A contrario*, les soles de blé et de maïs fourrage ont augmenté.

« **Au Danemark**, les taux de protéines sont désormais bien souvent inférieurs à 9,5 %. »

Les rendements du blé sont restés relativement stables, mais les taux de protéines, eux, ont fortement chuté. Alors qu'ils se situaient entre 10,5 et 11,5 % à la fin des années 80, ils sont désormais bien souvent inférieurs à 9,5 %. Ce constat est au centre du débat. La baisse est plus forte que prévue et il apparaît urgent de trouver des solutions.

**Pas assez de terres pour épandre**

Les mesures environnementales ont également modifié les systèmes de production, notamment en porcs. Même si le nombre de têtes produites n'a cessé d'augmenter, le tonnage diminue car les éleveurs se sont spécialisés sur la partie naisseur, délaissant l'engraissement afin de limiter les quantités de lisier produites. Les danois exportent désormais des porcelets sur pied destinés à être engraisés chez leurs voisins allemands ou polonais. Des abattoirs ont fermé, ce qui a pénalisé les économies locales. La nécessité de trouver des terres pour épandre les engrais organiques a par ailleurs fait flamber le coût du foncier (*encadré ci-contre*), entraînant un endettement important des exploitations.

Si les premiers plans ont permis de réduire significativement les surplus d'azote, il semble très compliqué d'aller plus loin. Une commission (Independent commission on nature and agriculture) a été mise en place en 2013 avec pour objectif de donner des recommandations au gouvernement. 44 propositions sont en cours d'examen.



**Au Danemark, l'export de porcelets s'est fortement développé au détriment de l'engraissement.**

© ARVALIS - Institut du végétal



**En 20 ans, les surfaces de blé, de colza et de maïs allemandes ont gagné des hectares, au détriment des surfaces laissées en herbe et de l'orge de printemps.**

© ARVALIS - Institut du végétal

### Danemark : les IFT orientés de nouveau à la hausse

Dans les années 90 et suite à la mise en place des premiers plans de réduction des phytos, les IFT (Indices de fréquence de traitement) danois ont bien baissé. Ils ont eu tendance à stagner dans la première partie des années 2000 avant d'augmenter par la suite. Malgré les taxes, l'augmentation des prix payés à la production a changé l'optimum économique, faisant remonter les IFT. Des questions se posent sur l'objectif à atteindre. D'autant plus que le souhait de réduire les IFT a certaines conséquences néfastes : les exploitants danois ont tendance à traiter avec des tiers de doses répétées pendant la campagne avec la même famille de produit, ce qui peut accroître les résistances.

### Une nouvelle taxe sur les pesticides difficile à chiffrer

Côté phytos, le premier plan de réduction des pesticides date de 1986. D'autres lui ont succédé depuis, tous avec l'objectif de faire baisser les usages et trois moyens principaux : limiter le nombre de substances autorisées, réduire les utilisations et taxer les produits. Une nouvelle taxe a ainsi été mise en place en juillet 2013. Spécifique de chaque produit et difficile à chiffrer, elle dépend non plus du prix, mais de la teneur en matière active (6,70 €/kg de matière active) ainsi que de l'impact sur le milieu et les utilisateurs. Elle pourrait conduire les agriculteurs à recourir à un nombre plus limité de produits, au risque de favoriser les résistances. Le nombre d'homologation devrait par ailleurs encore

chuter, le pays bénéficiant déjà de dispositions spéciales pour ne pas autoriser certains produits appliqués ailleurs en Europe.

Face à ces constats en demi-teinte, en phytos comme en azote, le Danemark pourrait chercher à promouvoir son « modèle » au niveau européen : une façon pour lui de gommer les distorsions.

### Allemagne : faire face à la hausse des teneurs en nitrate

Parallèlement au développement des bioénergies, le secteur des productions animales s'est restructuré. Le retour de la croissance depuis le milieu des années 90 s'est traduit par des investissements importants. L'élevage s'est intensifié dans le nord-ouest du pays et profite des nouveaux marchés des Etats européens de l'Est.

Dans les Länders à forte densité animale (principalement Nord-Ouest de l'Allemagne), la teneur en nitrate des eaux augmente. L'augmentation du cheptel, le développement du biogaz ainsi que les importations de lisier des pays voisins sont montrés du doigt. L'Allemagne reçoit en effet des quantités considérables de fientes de volaille, de lisier de porc et autres déjections. Leur épandage nécessite 125 000 ha. Les régions à forte densités animales doivent exporter des quantités croissantes d'azote et de phosphore organique sur des zones de plus en plus lointaines. Les lisiers et fientes peuvent parfois être transportés sur plusieurs centaines de km, là encore avec un bilan environnemental discutable.

### L'Allemagne : l'énergie gouverne

En Allemagne, c'est la politique énergétique qui influence fortement le secteur agricole. Fondée sur l'amélioration de l'efficacité énergétique (réduction de la consommation) et le développement des énergies renouvelables, la transition énergétique a été impulsée au début des années 2000 par le gouvernement de coalition SPD-Vert de Gerhard Schröder. La loi sur les énergies renouvelables s'est accompagnée d'une loi sur la sortie du nucléaire, alors considéré comme une énergie de transition. Mais la catastrophe de Fukushima a changé la donne. Angela Merkel a décidé la fermeture immédiate de huit réacteurs sur les dix-sept en service. C'est donc aujourd'hui le charbon et le gaz qui jouent ce rôle.

### Le biogaz encouragé par la loi

Modifiée à plusieurs reprises, la loi sur les énergies renouvelables est vue comme un relais essentiel pour le secteur agricole. Elle est source de diversification de revenu, créatrice de valeur ajoutée et d'emploi, même si celui-ci semble moins important que prévu. Elle a été déterminante dans les investissements des agriculteurs et il est fré-

# 1986

c'est l'année pendant laquelle a été mis en place le premier plan de réduction des pesticides au Danemark.

quent de voir des exploitations équipées de méthaniseurs, d'éoliennes et de panneaux photovoltaïques, notamment en Basse Saxe.

Les bioénergies sont la première source d'énergie renouvelable aujourd'hui. Encouragées par la loi, les installations de biogaz se sont fortement développées, avec 7 500 unités en service en 2012.

« **En Allemagne**, la loi sur les énergies renouvelables reste un relais essentiel pour le secteur agricole. »

Petites au départ et alimentées par les lisiers, les huiles usagées et quelques débris végétaux, les unités de méthanisation ont fortement grossi suite à l'augmentation des tarifs de rachat de l'électricité décidée par l'Etat. Cette hausse a fait suite au ralentissement de la filière survenu en 2008 avec la flambée des prix des céréales. Garanties sur 20 ans, ces nouveaux tarifs ont bénéficié au maïs ensilage. Ils ont motivé l'arrivée de capitaux extérieurs au secteur agricole, phénomène qui a entraîné une hausse du prix des terres. Certaines grosses unités s'approvisionnent avec du maïs fourrage provenant d'exploitations voisines plus ou moins éloignées mais aussi auprès de pays voisins tels que la Pologne ou le Danemark.

### Des orientations critiquées par les citoyens

En 2012, les agriculteurs ont investi 5 Mds € dans les énergies renouvelables (biomasse, maïs aussi photovoltaïque et éolien) et ont bénéficié de 8 Mds € de recettes. Ce débouché participe à la diversification du revenu des producteurs et leur permet d'être moins dépendants des aides PAC.

La transition énergétique est vue comme le plus grand projet porté par la société allemande depuis la réunification. C'est un véritable pari technologique (renforcement du réseau, raccordement et stockage de l'éolien offshore), politique et économique (coût de l'électricité deux fois plus élevé qu'en France pour les particuliers). Mais ce projet est critiqué car jugé coûteux et polluant. En ce qui concerne les bioénergies, la loi doit évoluer et privilégier les petits méthaniseurs, limiter la monoculture de maïs, renforcer les critères de durabilité et favoriser la valorisation du lisier et des déchets organiques.

### Une influence sur les surfaces

Toutes ces évolutions ont entraîné des changements profonds du paysage agricole allemand. L'augmentation des surfaces à des fins non alimentaires ne contribue pas à une image favorable de l'agriculture

aux yeux des citoyens. Le maïs ensilage représente 70 % des substrats utilisés en biogaz, tandis que le colza s'est développé pour répondre aux obligations d'incorporation pour le biodiesel.

En 20 ans, les surfaces toujours en herbe sont passées de 5,6 à 4,7 Mha, au profit du blé, du colza, des maïs grain et ensilage. Depuis 2007, les surfaces de maïs ensilage progressent en lien avec l'évolution du nombre d'unités de méthanisation. En 2013, plus de 40 % des 2 Mha de maïs fourrages étaient destinés à cet usage. Le développement des débouchés non alimentaires a redonné de l'intérêt aux surfaces en seigle. La céréale couvre aujourd'hui entre 600 et 700 000 ha. *A contrario*, les surfaces d'orge, et surtout d'orge de printemps, ont chuté fortement. Elles sont en concurrence avec le maïs ensilage, notamment en Basse-saxe où l'orge est considérée comme une culture plus risquée que d'autres.

Crystal L'Herbier - c.lherbier@arvalisinstitutduvegetal.fr  
ARVALIS-Institut du végétal

### Des problèmes de formation en Allemagne et au Danemark

Au Danemark, le conseil agricole rencontre beaucoup de difficultés à recruter des salariés compétents et à maintenir les compétences techniques de ceux déjà en place. Des campagnes de publicité sont faites au niveau des universités pour attirer les étudiants. En Allemagne aussi, le secteur agricole peine aussi à trouver de la main-d'œuvre. Il est confronté, comme au Danemark, à des problèmes de formation. Les agences de l'emploi connaissent par ailleurs peu les métiers de l'agriculture, qui de toute façon, véhiculent une image négative.



La politique énergétique allemande favorise le développement des méthaniseurs dans les fermes.