

Comment orienter et financer la transformation des systèmes et pratiques d'élevage vers plus de bien-être animal ? L'exemple de l'Allemagne

Roguet, C.

IFIP-Institut du porc, la Motte au Vicomte, 35651 Le Rheu, France

Correspondance : christine.roguet@ifip.asso.fr

Résumé

L'amélioration du bien-être animal est devenue une attente sociétale majeure dans de nombreux pays. Cet article présente les principaux leviers - orientations politiques, segmentation du marché, renforcement de la réglementation - et voies de financement pour améliorer le bien-être animal. Il porte sur l'Allemagne, deuxième pays de l'UE en valeur de production agricole et pionnière sur le sujet. Depuis dix ans, les orientations politiques pour améliorer le bien-être animal se sont succédées outre-rhin, avec des objectifs très ambitieux et des impacts considérables sur les besoins d'investissement et les coûts de production. Diverses voies de financement sont explorées : augmenter les prix à la consommation par la segmentation du marché et l'information du consommateur, taxer les produits animaux ou encore subventionner les investissements. Cependant, une politique de financement insuffisante et la pression réglementaire ont fini par décourager les éleveurs qui abandonnent en nombre la production.

Mots-clés : bien-être animal, élevage, labels, réglementations, financement, Allemagne

Abstract: How to guide and finance the transformation of farming systems and practices towards greater animal welfare? The example of Germany

Improving animal welfare has become a societal major expectation in many countries. This article presents the main levers - political orientations, market segmentation, reinforcement of regulations - and funding channels to improve animal welfare. It focuses on Germany, the second largest agricultural production country in the EU, and a pioneer of the subject. For ten years, political orientations to improve animal welfare have been combined in this country, with very ambitious objectives and considerable impact on investment needs and costs. Various ways of financing are explored: increasing consumer prices through market segmentation and consumer information, taxing animal products, and subsidizing investments. However, an insufficient funding policy and regulatory pressure have resulted in discouraging breeders who are abandoning production.

Keywords: animal welfare, livestock farming, labels, regulations, financing, Germany

Introduction

Dans les principaux pays producteurs de l'UE, les productions animales ont connu des croissances importantes, une concentration et une intensification (Roguet *et al.*, 2015a). Ces évolutions ont conduit à des densités animales inégalées dans certaines régions (Roguet *et al.*, 2015b), des élevages de plus en plus grands (Rieu et Roguet, 2012) et ont fini par rencontrer une opposition de la société, de plus en plus sensibilisée à leurs impacts sur l'environnement, la santé et les conditions de vie des animaux (Delanoue *et al.*, 2018, Roguet *et al.*, 2016). L'amélioration du bien-être animal est devenue une attente sociétale majeure dans de nombreux pays de l'UE. Une méta-analyse d'articles scientifiques sur les attentes des consommateurs en matière de bien-être animal montre qu'ils sont particulièrement sensibles aux critères suivants : nourriture et eau en quantité suffisante, absence de maladies, surface disponible par animal, accès au plein air, possibilité de se comporter naturellement, bonne relation homme-animal, bonnes conditions de transport et d'abattage (Janssen *et al.*, 2016). En réponse à ce problème public, trois approches sont déployées (Figure 1). Cet article vise à éclairer ces approches qui se construisent et se concurrencent pour façonner de nouvelles façons d'élever les animaux, et à présenter les principales voies de financement. L'Allemagne, deuxième pays de l'UE en valeur de la production agricole derrière la France¹, est prise en exemple en raison du foisonnement d'initiatives sur le sujet. La croissance et l'intensification des productions animales outre-Rhin sur la décennie 2000 ont conduit à une explosion de normes publiques et privées pour transformer l'élevage vers plus de bien-être animal. L'article porte principalement sur la production porcine, première cible (avec l'aviculture) des critiques et des programmes d'action (Delanoue et Roguet, 2015).

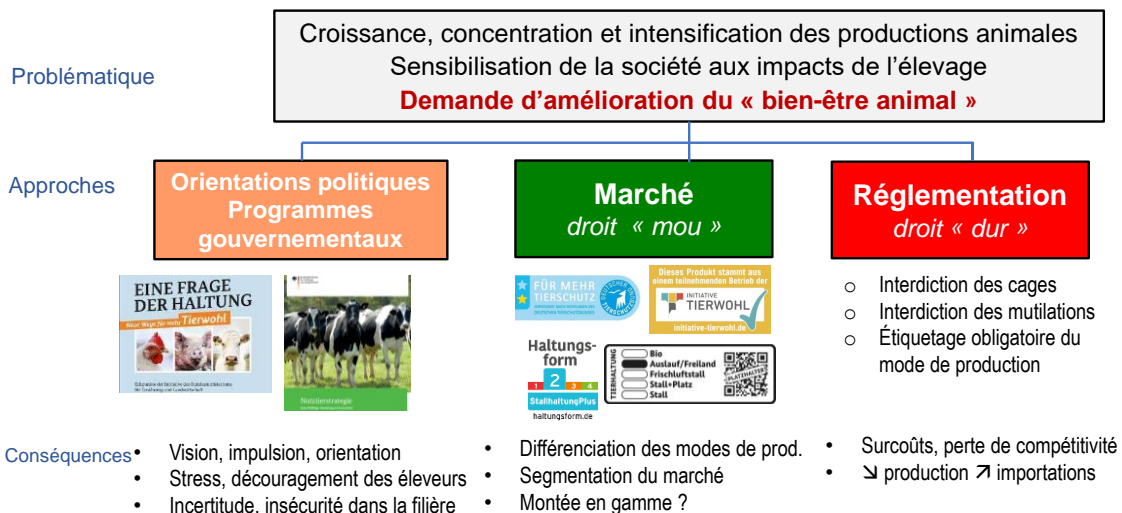


Figure 1 : Problématique, approches et conséquences potentielles

1. L'Allemagne, pionnière sur le bien-être animal à partir des années 2010, au travers d'orientations politiques fortes

En Allemagne, la protection animale est inscrite dans la constitution depuis 2002 et constitue une ligne directrice de l'action de l'État fédéral. L'arrivée, au début des années 2010, de coalitions socialistes-écologistes à la tête du gouvernement de la moitié des Länder s'est traduite par des orientations politiques très offensives envers l'élevage, en particulier pour améliorer le bien-être animal. Les programmes gouvernementaux se sont succédés : en 2012 la « Charte de l'agriculture et des consommateurs », en

¹ En 2021, l'Allemagne représente 13,4% de la production agricole en euros de l'UE à 27, la France 18,4% ; 44,5% de la production agricole allemande provient des productions animales (33,6% en France), 10,6% du porc (4,0% en France) (Eurostat).

2014 « une question d'élevage - nouvelles voies pour plus de bien-être animal », en 2015 « les voies d'un élevage socialement acceptable », en 2019 « la stratégie pour un élevage durable en Allemagne » et enfin, en 2020 les « recommandations du réseau de compétences sur l'élevage – la Commission Borchert ».

Chartes de 2012 et 2014 du Ministère fédéral de l'Agriculture

Dès 2010, face à l'ampleur de la contestation populaire, la Ministre fédérale de l'alimentation et de l'agriculture de l'époque a lancé un vaste débat de société sur l'élevage en Allemagne. A partir d'échanges entre les représentants de l'ensemble des parties prenantes², des priorités d'action pour améliorer le bien-être animal en élevage ont été définies (

Tableau 1) dans une « Charte pour l'agriculture et les consommateurs » (BMEL, 2012).

Tableau 1 : Charte de 2012, priorités d'action pour améliorer la protection et le bien-être animal en élevage

<p><u>Evolutions du cadre juridique</u></p> <p><i>A l'échelle de l'UE</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Introduire des normes réglementaires pour l'élevage de dindes et de nouvelles réglementations sur le transport ■ Elaborer un cadre juridique pour un label bien-être animal volontaire <p><i>A l'échelle nationale</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Renforcer la réglementation sur la protection des animaux : interdire la castration chirurgicale des porcelets sans anesthésie ■ Ajouter, dans l'ordonnance nationale sur l'élevage des animaux de rente, des exigences minimales pour des systèmes de logement respectueux du bien-être animal pour les lapins à l'engrais ■ Modifier la loi sur les médicaments pour un meilleur suivi et contrôle des usages d'antibiotiques ■ Adapter la loi au nouveau règlement européen sur l'abattage : méthodes d'étourdissement indolores et sûres, bonnes pratiques
<p><u>Recherche de solutions techniques</u> par des représentants des filières, des vétérinaires, de la science, des autorités et des associations de protection animale et des consommateurs, pour bannir progressivement les mutilations (coupe de la queue chez les porcs, époinçage du bec chez les volailles)</p>
<p><u>Orientations de la recherche et du transfert pour</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Cesser les mutilations (recherche sur l'alimentation, les conditions d'élevage...) ■ Améliorer la protection animale lors du transport et de l'abattage ■ Evaluer et suivre le bien-être animal grâce à des indicateurs
<p><u>Financement</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Elaboration en 2012 d'un programme de soutien à l'élevage durable par le ministère de l'Agriculture dans le cadre de la GAK³ : seront éligibles aux aides seulement les exploitations allant au-delà des normes réglementaires pour contribuer à la protection des consommateurs, des animaux, de l'environnement et des ressources. ■ D'autres aides à l'investissement seront accordées (des garanties par exemple). ■ Le soutien à l'agriculture biologique est maintenu.

En 2014, le Ministère fédéral de l'alimentation et de l'agriculture lance l'initiative « Une question d'élevage - De nouvelles voies pour un meilleur bien-être animal » (BMEL, 2014), impliquant là encore tous les acteurs concernés, pour parvenir à des accords contraignants pour plus de bien-être animal. Le principe directeur est « *le volontariat obligatoire* » : le gouvernement encourage l'initiative privée mais, si

² Consommateurs, commerce alimentaire, éleveurs, syndicats, municipalités, associations environnementales et de protection animale, représentants du Bundestag, scientifiques, église

³ La GAK (*Gemeinschaftsaufgabe, Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes*), tâche conjointe entre l'Etat fédéral et les Länder pour l'amélioration des structures agricoles et la protection du littoral, est depuis 1969 un instrument de cofinancement national et régional pour l'agriculture, la sylviculture et les zones rurales en Allemagne. Elle sert à mettre en œuvre les financements FEADER (second pilier de la PAC) en Allemagne.

l'engagement des entreprises ne conduit pas aux améliorations jugées nécessaires sur le bien-être animal (

Tableau 2), de nouvelles réglementations seront prises.

Tableau 2 : Les actions promues par le ministère de l'Agriculture allemand en 2014 pour améliorer le bien-être animal en élevage

<ul style="list-style-type: none"> • Homologation des bâtiments d'élevage selon leur conformité avec les besoins des animaux ☞ <i>décision prise en 2016 de supprimer progressivement l'élevage en cage des poules pondeuses</i> • Arrêt des « interventions non curatives » (coupe de la queue des porcs, époinçage du bec des pondeuses et des dindes, écornage des bovins) ; calendrier selon les progrès de la R&D. ☞ <i>Engagement en 2016 à arrêter l'époinçage du bec des pondeuses, et en 2019 à interdire la castration des porcelets sans anesthésie</i> • Formation des éleveurs, nomination d'un responsable protection animale dans chaque élevage • Nouvelles exigences sur l'abattage, interdiction de l'abattage des femelles gestantes • Sensibiliser les consommateurs et fédérer les initiatives des entreprises (<i>Initiative Tierwohl</i>) et de l'association de protection des animaux (<i>Für Mehr Tierschutz</i>). ☞ <i>Lancement en 2016 des travaux sur un label bien-être d'Etat</i> • Faire progresser le bien-être animal au niveau international et européen : le Ministère allemand de l'agriculture plaidera auprès de la Commission européenne en faveur d'un label européen de bien-être animal. • Renforcer la recherche en faveur du bien-être animal (en priorité pour cesser la suppression des poussins mâles) : mise en place d'un réseau de fermes de démonstration, développement d'indicateurs de bien-être animal, amélioration des systèmes d'élevage, analyse des attentes sociales vis-à-vis de l'élevage... • Mise en place d'un groupe d'experts et de parties prenantes sur le bien-être animal (<i>Kompetenzkreis Tierwohl</i>) pour accompagner la mise en œuvre de la feuille de route et soumettre des propositions supplémentaires.
--

Préconisations pour un élevage socialement accepté (BMEL, 2015)

Dans une approche économique, sociale et éthologique, les universitaires Spiller et Knierim (2014) ont tracé les grandes lignes de l'élevage à l'horizon 2035 en Allemagne. L'objectif était de donner aux agriculteurs un peu de visibilité sur les façons socialement acceptées de pratiquer l'élevage et de contribuer à « la réconciliation de la société avec l'élevage moderne ». Leurs conclusions (

Tableau 3) ont été reprises dans le rapport « Les voies d'un élevage socialement acceptable » du Conseil consultatif scientifique sur la politique agricole (WBA⁴) du ministère de l'alimentation et de l'agriculture (BMEL, 2015). Jugeant non durables les conditions d'élevage de la majorité des animaux de rente, les auteurs du rapport prônent des mesures pour améliorer le bien-être animal, la protection de l'environnement et de la santé humaine. Le rapport évalue les surcoûts induits et souligne leurs impacts négatifs potentiels sur la compétitivité de l'élevage allemand, en l'absence de toute politique publique d'accompagnement. Il recommande des campagnes de promotion pour faire connaître et mieux valoriser les produits issus de modes de production répondant à des normes plus élevées.

Tableau 3 : Recommandations de la recherche en 2015 pour un élevage durable respectant le bien-être animal en 2035 en Allemagne

<p>Conditions d'élevage</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) L'élevage strictement en bâtiment ne sera plus accepté : offrir un accès à l'air libre, au pâturage pour les vaches. (2) Structurer le bâtiment en différentes zones fonctionnelles (couchage, alimentation, exercice), avec différents types de sol (3) Offrir un espace suffisant (plus de place par animal) sans immobilisation permanente (fin des cages) (4) Offrir des équipements et matériaux de manipulation conformes aux besoins de l'espèce
<p>Pratiques</p> <ol style="list-style-type: none"> (5) Arrêter les mutilations et réaliser sous anesthésie les autres interventions potentiellement douloureuses (6) Mettre en place un système de contrôle obligatoire de la santé et du bien-être des animaux. (7) Réduire les usages de médicaments

⁴ Le WBA (*Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik*) est un organe interdisciplinaire qui conseille le ministère de l'Agriculture sur l'élaboration de sa politique agricole.

(8) Elever le niveau de formation, de connaissances et de sensibilisation des personnes en charge d'animaux.

Sélection génétique

(9) Mieux prendre en compte les caractéristiques fonctionnelles des animaux (vêlage sans intervention, pas de croissance trop rapide...)

Recommandations de la Commission Borchert pour un élevage durable en Allemagne (BMEL, 2020)

En 2019, la ministre fédérale met en place un « réseau de compétences sur l'élevage⁵ » pour partager des constats, proposer des concepts et trouver des consensus pour améliorer le bien-être des animaux de rente. Sa conclusion (BMEL, 2019) est que le renforcement de la réglementation nationale et européenne est nécessaire mais qu'un niveau supérieur de bien-être animal ne peut être atteint par cette seule voie ; une stratégie de financement doit être élaborée pour offrir aux agriculteurs un cadre fiable (objectifs, échéances et financement) pour transformer leurs élevages.

En février 2020, le réseau de compétences publie ses recommandations pour amener progressivement toutes les exploitations d'élevage en Allemagne à un niveau de bien-être animal très supérieur à la norme réglementaire. Trois niveaux de bien-être animal sont définis correspondant aux trois niveaux du label d'Etat (cf. 2.1.5) ou aux niveaux 2 à 4 du Haltungsform (cf. 2.1.4). L'objectif (

Tableau 4) – très ambitieux et probablement irréaliste - est qu'à partir de 2040, tous les animaux de rente en Allemagne soient élevés au moins en niveau 2 du label officiel, avec un contact avec l'extérieur (bâtiment ouvert, courette ou parcours), beaucoup plus de surface par animal et une structuration des cases en zones de vie... Les élevages qui ne pourront ou ne voudront pas atteindre ces niveaux 2 ou 3 pourront viser le niveau 1 déjà nettement plus contraignant que le standard actuel (+20% de surface par animal, matériaux de manipulation organiques, engagement à cesser la coupe des queues...). Ce niveau 1 deviendrait le standard réglementaire en 2030, puis le niveau 2 en 2040.

Tableau 4 : Calendrier de conversion de l'élevage vers les niveaux supérieurs de bien-être (Commission Borchert, 2020)

Echéance	Objectif
2020	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introduction d'un label national de bien-être animal, volontaire et sur le porc dans un premier temps ➤ Utilisation de la présidence allemande du Conseil de l'UE pour construire une initiative visant à développer et à introduire un étiquetage obligatoire du bien-être animal dans l'UE ➤ Révision des règles de financement des aides aux investissements et des primes en faveur du bien-être animal. ➤ Décision par le Bundestag d'une stratégie de financement pour améliorer le bien-être animal
2021	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introduction d'un étiquetage d'Etat volontaire du bien-être animal pour la volaille, les œufs destinés à la transformation, le bœuf et le lait
2025	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Introduction d'un étiquetage obligatoire du bien-être animal au niveau de l'UE ➤ <u>Objectifs de bien-être animal à atteindre</u> par le soutien financier et la publicité sur les labels et étiquetages : <ul style="list-style-type: none"> • Au moins 50% de la production en niveau 1 ou plus, et au moins 10% en niveau 2 ou plus
2030	<ul style="list-style-type: none"> • Le niveau 1 devient la norme légale minimale, à condition qu'une politique de financement soit instaurée • Au moins 40% de la production au niveau 2 ou plus
2040	<ul style="list-style-type: none"> • Le niveau 2 devient la norme légale minimale, à condition qu'une politique de financement soit instaurée • Au moins 10% de la production en niveau 3.

2. Différenciation des modes de production et segmentation du marché

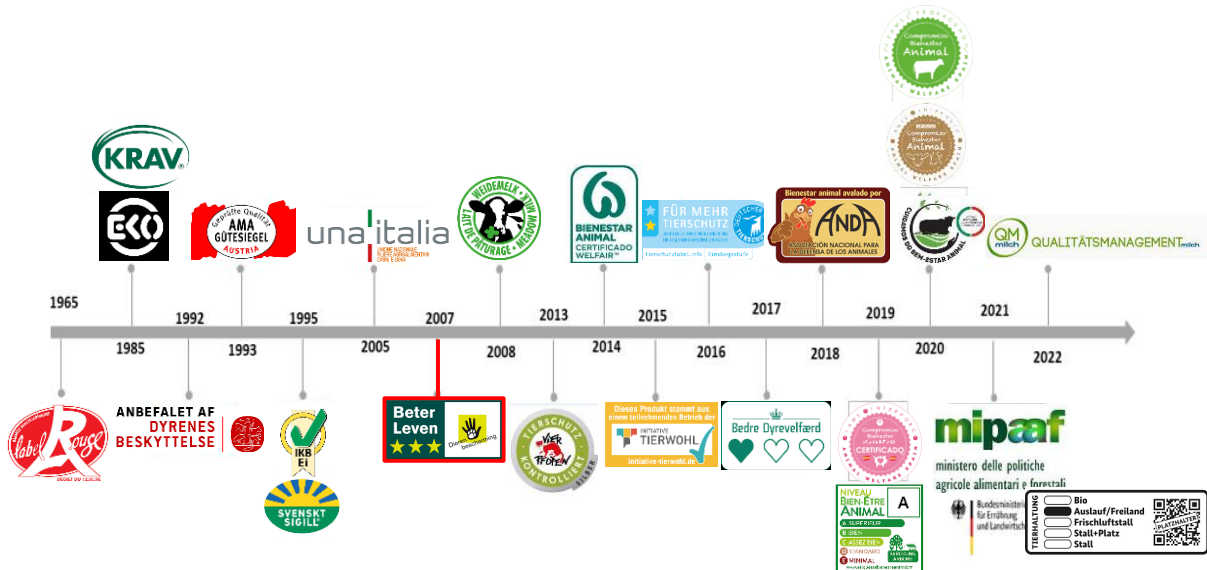
L'hypothèse de la segmentation du marché est que des consommateurs informés peuvent, par leurs achats, faire évoluer les modes de production et financer cette évolution. Janssen *et al.* (2016) ont en effet montré que les consommateurs ont non seulement une attitude positive à l'égard des systèmes d'élevage plus respectueux du bien-être animal mais qu'ils sont aussi prêts à payer plus pour les produits

⁵ En allemand, Kompetenznetzwerk (KNW) Nutztierhaltung

issus de ces modes d'élevage. Ceci a conduit de nombreux pays à créer des labels et étiquetages des produits selon le bien-être animal.

2.1. Informer le consommateur, un crédo politique de longue date

Informé le consommateur, pour lui permettre de faire des choix d'achat éclairés, est un credo politique de longue date à l'échelle européenne. En 2009, la Commission publie un rapport sur les solutions possibles en matière d'étiquetage du bien-être animal pour mieux informer les consommateurs (Commission des communautés européennes, 2009). Dix ans plus tard, le Conseil de l'UE (2019) invite la Commission à évaluer la nécessité et l'impact d'un cadre réglementaire de l'UE avec des critères pour les systèmes d'étiquetage du bien-être animal en tenant compte des expériences nationales qui se sont multipliées entre temps. En 2020, la stratégie européenne « de la ferme à la table » prévoit d'étudier, d'ici 2023, les options pour un étiquetage sur le bien-être qui assure une meilleure transmission de la valeur tout au long de la chaîne. Fin 2020, sous la présidence allemande, le conseil de l'UE (2020), face à la prolifération des labels nationaux, adopte des conclusions sur un label bien-être animal européen harmonisé, d'utilisation volontaire. En 2021 et 2022, le Parlement européen (2021) et la Commission européenne (2022) publient chacun un rapport très complet sur les labels et étiquetages existants et les perspectives d'étiquetage du bien-être animal à l'échelle de l'UE. Ils mettent en lumière la multiplication des démarches de valorisation du bien-être animal dans les Etats membres : du nord au sud de l'UE, quasiment tous les pays ont développé une telle démarche. Sur la frise d'apparition des 24 étiquetages étudiés par le Parlement (Figure 2), la France apparaît pionnière avec le Label Rouge (1965). Les premières démarches visaient à labelliser, avec un seul niveau, généralement très exigeant, des modes de production considérés comme plus vertueux. A partir de Beter Leven en 2007, les démarches segmentent davantage le marché, avec plusieurs niveaux d'exigences matérialisées par des étoiles, des cœurs ou des lettres.



Source : Parlement européen, 2021, adaptation auteur

Figure 2 : Chronologie d'apparition des 24 labels et étiquettes bien-être étudiés par le Parlement européen

2.2. Multiplication des labels et étiquettes sur le bien-être animal en Allemagne

La multiplication des démarches reflète la concurrence que se livrent les acteurs publiques, associatifs et privés dans la définition des normes de production (Roguet et Rieu, 2014, Roguet, 2018). Les critères sont globalement identiques entre les démarches mais les seuils diffèrent, par exemple pour la surface en plus, illustrant l'absence de consensus et rendant illisibles les nouvelles normes pour le consommateur. En Allemagne, cinq labels ou étiquetages coexistent aujourd'hui (Figure 3).

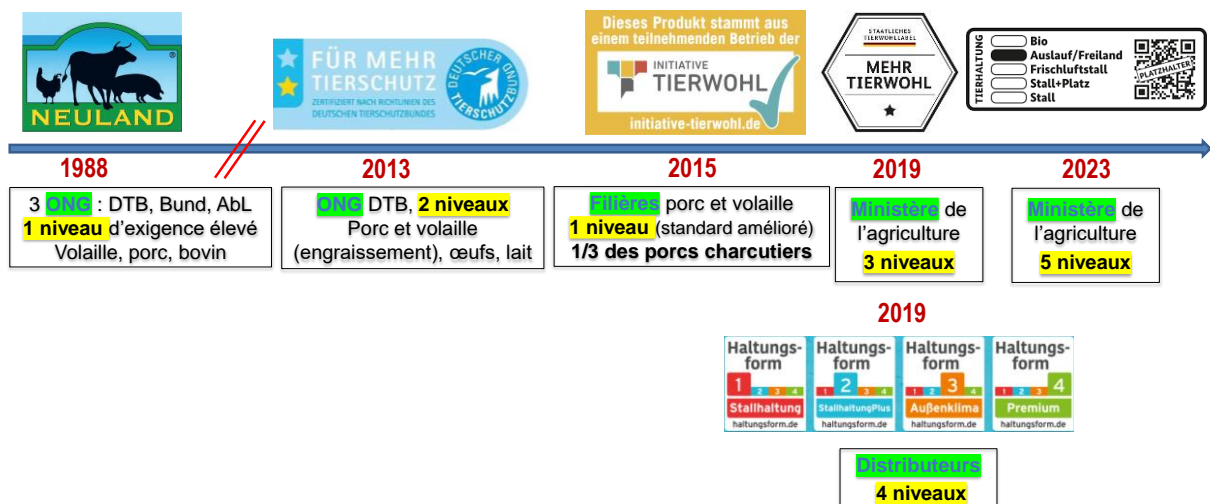


Figure 3 : Multiplication et chronologie d'apparition des labels et étiquettes sur le bien-être animal en Allemagne

2.1.1. Neuland, un seul niveau pour différencier

Depuis 1988, un consommateur soucieux des conditions de vie des animaux et des modèles d'élevage pouvait acheter des produits issus d'élevages suivant le cahier des charges Neuland, à un seul niveau d'exigence élevé, conçu par trois ONGs, Deutscher Tierschutzbund pour le bien-être animal, Bund pour l'environnement et AbL pour l'agriculture familiale.

2.1.2. Für Mehr Tierschutz, plusieurs niveaux pour segmenter

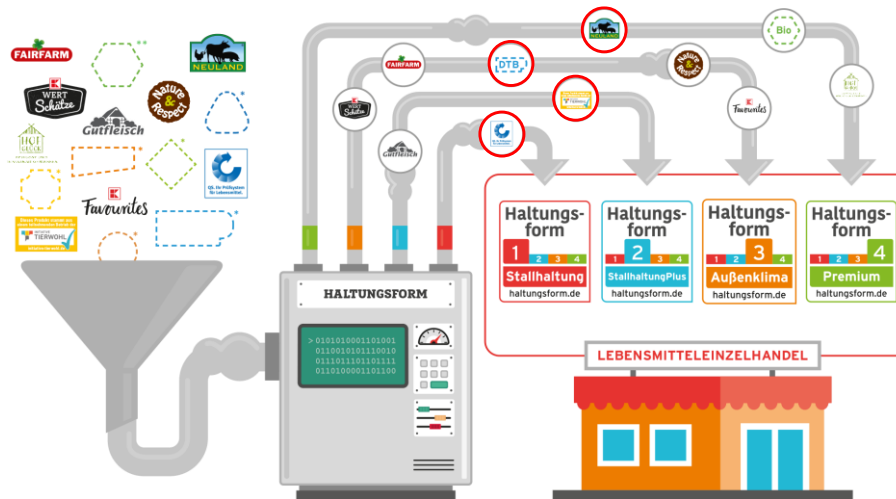
En 2013 est lancé le label Für Mehr Tierschutz, conçu par l'ONG Deutscher Tierschutzbund, avec l'appui de l'Université de Göttingen et des financements publics. Le label compte deux niveaux avec un plafonnement de la taille d'élevage, l'augmentation de la surface par animal (+45% et +100% par porc à l'engrais respectivement en niveau d'entrée et premium), l'accès à l'air libre (niveau premium), l'interdiction de la caudectomie et des OGM dans l'alimentation, le suivi d'indicateurs de santé et bien-être animal... Son marché est resté une niche.

2.1.3. Initiative Tierwohl, des petits pas (standard amélioré) pour de grands volumes

En 2015 est lancée l'Initiative Tierwohl par les filières porcines et avicoles pour emmener le maximum de producteurs dans une démarche de progrès et toucher le maximum de consommateurs. Le cahier des charges peu contraignant (10% de surface en plus, un peu de paille...) et un modèle économique solide (plus-value contractualisée sur trois ans) conduisent à son succès : 70% des volailles et un tiers de porcs produits en Allemagne sont engagés dans l'Initiative en 2022.

2.1.4. Haltungsform, l'étiquetage des distributeurs pour simplifier

La multiplicité et l'hétérogénéité des cahiers des charges rendent illisibles les nouvelles normes et renchérissent les coûts logistiques. Face à ce constat, les distributeurs allemands ont souhaité simplifier l'étiquetage et couvrir tous les modes de production, y compris le standard réglementaire. Ils se sont accordés sur un système d'étiquetage uniforme, le *Haltungsform* (mode d'élevage), lancé en avril 2019. Cet étiquetage fonctionne comme un agrégateur de labels (Figure 4), pour simplifier et rendre plus lisible l'information au consommateur. Par exemple, les produits issus d'élevages conventionnels sont en niveau 1, l'Initiative Tierwohl en niveau 2, Für Mehr Tierschutz en niveau 3 et Neuland en niveau 4.



Source : site internet de Haltungsform

Figure 4 : Le Haltungsform des distributeurs allemands, un agrégateur des labels préexistants

2.1.5. Étiquette d'Etat obligatoire

Depuis 2012, le Ministère fédéral de l'agriculture allemand réfléchit à la mise en œuvre d'un label d'État pour gagner en transparence, confiance et notoriété (via des budgets publicitaires significatifs) auprès des consommateurs (BMEL, 2015). En 2019, il a rendu public la première version de son référentiel, à trois niveaux (Tableau 5 et Figure 5), reposant sur les préconisations du conseil scientifique de 2015. Ce label bien-être officiel n'a pas été mis sur le marché, déjà bien couvert par les différents labels. Mais le gouvernement allemand a persisté et a soumis le 12 octobre 2022 un projet de loi sur l'étiquetage des denrées alimentaires selon le mode d'élevage des animaux. Obligatoire pour la production allemande et volontaire pour les produits importés, l'étiquetage doit concerner, au départ, la viande de porc fraîche et renseigner sur les conditions d'engraissement des animaux. L'étiquette compte cinq niveaux : i) Stall (bâtiment conforme aux exigences légales minimales), ii) Stall + Platz (bâtiment avec +20% de surface par porc et différentes zones fonctionnelles), iii) Frischluftstall (bâtiment ouvert sur l'extérieur sur tout un côté au moins, +46% de surface), iv) Auslauf / Freiland (bâtiment avec courettes ou parcours accessibles au moins 8 h/jour, +86% de surface), v) Bio. Selon le Ministère, le Haltungsform des distributeurs et cette nouvelle étiquette obligatoire pourront apparaître côte à côte sur les emballages. Les syndicats agricoles craignent des distorsions de concurrence et une délocalisation de la production à l'étranger. La commission de l'agriculture du Bundesrat a rejeté à la majorité le projet de loi. Les Länder critiquent le fait qu'une part de marché importante (produits transformés, restauration hors domicile) ne sera pas couverte, ni le naissage, le transport et l'abattage et que cet étiquetage d'Etat risque d'affaiblir l'Initiative Tierwohl dont le modèle a fait ses preuves. Au total, 65 améliorations ont été demandées dont l'indication de l'origine géographique, la préservation des systèmes d'étiquetage et de financement existants (Initiative Tierwohl et Haltungsform), l'extension de l'étiquetage aux autres espèces animales et aux autres circuits de commercialisation (restauration hors domicile) ... Le Bundesrat n'a pas suivi l'avis de sa commission de l'agriculture et a approuvé le projet de loi transmis au Bundestag pour examen avant Noël 2022.

Tableau 5 : Les trois niveaux du label bien-être animal officiel de 2019 (BMEL, 2020)

Niveau	Critères pour les porcs à l'engrais
1 - Stall plus	+20% de surface par rapport au standard réglementaire, plus de matériel de manipulation, etc.
2 - verbesserte Ställe	+47% de surface par rapport au standard réglementaire, structuration des cases en zones dont une avec contact à l'air libre si possible (obligatoire pour les constructions neuves)
3 - Premium	+100% de surface par rapport au standard réglementaire, courette... Ce niveau repose en grande partie sur les critères d'élevage de l'agriculture biologique.



Figure 5 : Critères du label bien-être du gouvernement fédéral allemand, version 2019

En définitive, la segmentation du marché en Allemagne est passée d'une information positive sur certains modes d'élevage via des labels bien-être animal à une information objective sur le mode d'élevage via un étiquetage de l'ensemble de la production. Du droit mou au droit dur, le chemin semble tout tracé. Dans un premier temps, les normes sont volontaires, la production et l'étiquetage sont libres ; les démarches « de progrès » se multiplient et se concurrencent. Le consommateur s'y perd, d'autant que la transparence n'est pas toujours de mise. Dans un deuxième temps, face à cette jungle des labels, des normes volontaires juridiquement protégées sont construites, le mode de production restant libre et l'étiquetage volontaire. Dans un troisième temps, l'étiquetage devient obligatoire. Enfin, une pression des associations est exercée sur les distributeurs et les consommateurs pour qu'ils renoncent à commercialiser ou à acheter les produits issus des modes d'élevage correspondant au niveau d'entrée (cages aménagées pour les œufs, bâtiments avec seulement un peu plus de place par animal...). La définition des obligations du niveau 2 de l'étiquetage, appelé à devenir le standard de demain, est donc un enjeu important.

3. Renforcement des réglementations

« De tous les instruments, les exigences légales sont les seules à pouvoir mettre en œuvre une norme minimale à l'échelle nationale. Mais, en matière d'élevage, leur efficacité est souvent limitée par des lacunes dans la mise en œuvre et le contrôle. Il n'est pas rare que les objectifs de gouvernance soient réduits à néant par des exemptions de grande envergure, comme pour les interventions non curatives telles la coupe de la queue. De plus, des normes réglementaires nationales ont des effets problématiques sur la compétitivité internationale lorsque les surcoûts qui en résultent ne sont pas compensés par des innovations, sources de revenus supplémentaires ou d'économies de coûts » (BMEL, 2015). Pour les auteurs du rapport Borchert (BMEL, 2020), l'intégration de l'Allemagne dans le marché mondial rend difficile, mais pas impossible, l'application d'une réglementation nationale plus contraignante : une part des surcoûts peut être absorbée par les gains de productivité et l'innovation et l'intérêt des consommateurs pour les produits nationaux respectant des normes plus élevées de bien-être animal laisse entrevoir la possibilité de couvrir une partie des coûts par des prix de vente plus élevés.

En Allemagne, le levier réglementaire a été particulièrement actionné ces dernières années, sous la pression de la société, de la Commission européenne et des autres Etats membres dénonçant les distorsions fiscales, sociales et environnementales outre-Rhin. A titre d'exemple, on peut citer que, suite

à une procédure intentée en 2016 contre l'Allemagne par la Commission européenne pour non-respect de la directive Nitrates, le gouvernement fédéral a approuvé en mars 2020, pour application en janvier 2021, la nouvelle ordonnance relative aux engrais. Celle-ci durcit nettement les obligations et contrôles, avec des conséquences sur les possibilités d'épandage, le coût de gestion des déjections et l'évolution des cheptels en zones denses. Concernant la protection animale, la castration sans anesthésie générale est interdite depuis le 1^{er} janvier 2021 et la nouvelle ordonnance sur le bien-être des animaux de 2020 signe la fin des cages. Les truies en verraterie devront donc être élevées en groupe avec 5 m² par truie minimum (contention individuelle autorisée pour l'insémination et les examens vétérinaires) et les truies en maternité ne pourront être maintenues en cage que 5 jours maximum autour de la mise bas. Les délais de mise en conformité sont de 8 ans pour les verrateries (2029) et 15 ans pour les maternités (2036). Sur le plan fiscal, poursuivie en justice depuis 2019 par la Commission européenne pour application illégale du régime forfaitaire de TVA aux grandes exploitations agricoles, l'Allemagne a interdit au 1^{er} janvier 2022 le régime forfaitaire pour les exploitations dont le chiffre d'affaires est supérieur à 600 000 euros et a baissé le taux de remboursement forfaitaire de 10,7% à 9,5% puis 9,0% au 1^{er} janvier 2023. Sur le plan social, la pandémie de covid a signé la fin de la sous-traitance et des bas salaires dans l'industrie de la viande avec l'interdiction du travail intérimaire et contractuel (sous-traitants) au 1^{er} janvier 2021 et la revalorisation du salaire minimal de 9,50 €/h à 10,80 € au 1^{er} août 2021, 11,00 € en 2022, 11,50 € en 2023 et 12,30 € en 2024.

4. Principales voies de financement : prix, subventions, plus-values et taxes

Considérant que les objectifs d'amélioration du bien-être animal ne peuvent être atteints que par des efforts conjoints de l'Etat, des filières agro-alimentaires et de la société civile, le comité consultatif pour l'agriculture allemand a proposé en 2015 une stratégie reposant sur le renforcement de trois voies : l'étiquetage, la réglementation et le soutien financier (aides à l'investissement et paiements compensatoires).

4.1. Des coûts de transformation colossaux

L'évolution des normes de production génère une augmentation des coûts opérationnels (travail, paille...) et structurels (bâtiments et équipements). En 2015, les auteurs du rapport « Nouvelles voies vers un élevage accepté par la société » (BMEL, 2015) ont estimé - sans intégrer les effets des progrès techniques - qu'une amélioration significative du bien-être animal en Allemagne entraînerait une hausse des coûts, toutes productions animales confondues, comprise entre 13 et 23%, et même 40% dans les élevages de porcs, soit un surcoût total évalué entre **3 et 5 milliards d'euros par an**. Dans un marché européen unique, ces surcoûts conduiraient selon les auteurs à une hausse limitée des prix à la consommation en Allemagne de 3 à 6% (4% au maximum en porc), acceptable pour une majorité des consommateurs d'après les études de consommation. Mais, sans mesures d'accompagnement, une partie de la production serait délocalisée vers des pays imposant moins de contraintes et la production baisserait en Allemagne (-20 à -37% en porc). En revanche, si les autres pays de l'UE s'engageaient dans cette voie, les prix de la viande dans l'UE augmenteraient de 20% pour le porc (de 14% pour la volaille, la viande bovine et les œufs) ce qui pourrait conduire à une baisse de la consommation. En 2020, le rapport Borchert a quant à lui évalué à environ 1,2 milliard d'euros par an d'ici 2025, 2,4 milliards par an d'ici 2030 et **3,6 milliards par an d'ici 2040** le besoin de financement pour convertir tous les élevages (toutes espèces) en Allemagne pour plus de bien-être animal (BMEL, 2020).

4.2. Les prix de marché

La segmentation du marché permet d'exploiter le potentiel de création de valeur (plus-values couvrant les surcoûts) tout en conservant une fixation du prix de base par la confrontation de l'offre et de la demande. Mais, selon Deblitz *et al.* (2021), « l'étiquetage ne peut faire progresser à un niveau supérieur de bien-être animal qu'une part relativement petite de l'élevage national. Un étiquetage d'État du bien-être animal ne permettra donc pas de mobiliser des contributions financières volontaires suffisantes des consommateurs pour financer la stratégie de transformation de l'élevage. En revanche, il servira à

informer les consommateurs sur l'origine des produits et les conditions d'élevage et à leur offrir la possibilité d'une consommation consciente, avec potentiellement une baisse de la consommation de produits animaux pour ceux optant pour « la qualité plutôt que la quantité » ou a contrario une augmentation pour d'autres rassurés par l'étiquetage ».

4.3. *Les subventions et primes*

Aussi, le rapport Borchert (BMEL, 2020) préconise-t-il une augmentation massive et durable des soutiens d'Etat au bien-être animal pour couvrir les surcoûts non compensés par le marché et soutenir la formation, le conseil et la recherche. Ces aides proviennent notamment de la PAC : paiements redistributifs directs du premier pilier et aides du second pilier destinées à rémunérer les services socialement souhaitables de l'agriculture (mesures agroenvironnementales, aides à l'investissement, conseil...). Par le passé (2007-2013), à l'échelle de l'UE, seule une très faible part des fonds du second pilier a été consacrée à des mesures de protection animale (pâturage, augmentation des surfaces...) comparativement aux mesures de protection de l'environnement. En Allemagne, les dépenses consacrées aux mesures de bien-être animal dans le cadre du second pilier étaient de 100 millions d'euros vs 4,2 milliards d'euros pour les mesures agroenvironnementales. Les investissements des exploitations agricoles en bâtiments d'élevage sont éligibles au soutien du programme de promotion des investissements agricoles AFP⁶ de la GAK. Les principes sont décidés conjointement entre le gouvernement fédéral et les Länder et la mise en œuvre relève des Länder. La Charte pour l'agriculture de 2014 a abouti à une réorientation forte de l'AFP vers des mesures améliorant le bien-être animal. Le soutien aux investissements en bâtiments d'élevage est accordé uniquement si l'exploitation remplit des exigences allant au-delà des normes légales minimales dans au moins un des domaines de la protection des consommateurs, de l'environnement, du climat ou du bien-être animal. La subvention de base peut atteindre 25% de l'investissement et, en cas d'investissement pour des modes d'élevage particulièrement respectueux des animaux (plein air, plus de surface par animal...), la subvention premium peut atteindre 40% de l'investissement (BMEL, 2019).

Pour augmenter les incitations financières pour le bien-être animal, le Conseil consultatif scientifique pour la politique agricole allemande a préconisé en 2015 d'augmenter le budget du second pilier en transférant des fonds du premier au second pilier, de modifier les conditions de soutien au bien-être animal par le second pilier et d'introduire des paiements pour le bien-être animal dans le premier pilier (BMEL, 2015). L'octroi de primes pour le bien-être animal soulève deux enjeux nécessitant une évolution de la PAC : la possibilité d'octroyer une telle prime pour des investissements n'allant pas au-delà de la norme réglementaire minimale et la pérennité des primes sur toute la durée d'amortissement des investissements (20 ans environ). Le gouvernement allemand a fait des propositions en ce sens.

4.4. *Taxes et prélèvements*

La taxe (ou le prélèvement) est un instrument fiscal non volontaire, orienté vers le marché, qui permet d'internaliser les impacts externes d'une activité. Il a deux intérêts : c'est un outil de pilotage des politiques et chaque citoyen contribue à la hauteur de sa consommation. Mais, sans une politique sociale redistributive associée, une taxe sur la consommation de produits animaux serait inégalitaire car impactant davantage les ménages les plus modestes dont la part du budget consacrée aux produits animaux est plus élevée. Plusieurs options pour taxer les produits animaux ont été proposées par le rapport Borchert en 2020 :

- Une cotisation spéciale pour le bien-être animal, mais elle serait complexe à administrer.
- Une taxe d'accise (liée au volume) sur les produits animaux à la consommation⁷.

⁶ Agrarinvestitionsförderungsprogramm

⁷ Grande distribution alimentaire, restauration hors domicile, restauration collective, etc. pour peser sur les produits nationaux et importés

Les montants proposés de 40 cts/kg de viande et de produits transformés, 2 cts/kg de lait, de produits laitiers frais et d'œufs, et 15 cts/kg de fromage, de beurre et de lait en poudre génèreraient des recettes fiscales équivalant à peu près le besoin de financement annuel de 3,6 milliards d'euros. Le défi serait de réaffecter ces fonds, prélevés à l'échelle fédérale, aux Länder mettant en œuvre le soutien au bien-être animal dans le cadre du GAK, ou de modifier la loi GAK pour faire passer le cofinancement du gouvernement fédéral de 60% à 90%. Mais les ministres de l'Agriculture de cinq Länder (CDU) ont écrit en novembre 2022 au ministre fédéral pour exprimer leur rejet de ce modèle de financement qui saperait leur compétence en matière de soutien à l'investissement.

- La hausse du taux de TVA sur les produits animaux de 7% à 19%.

Cette solution, plus simple sur le plan d'administratif, présente deux limites : 1) la taxe sur la valeur serait plus élevée pour les produits les plus durables, et donc plus chers, tel le bio et 2) l'augmentation de la TVA pourrait être jugée discriminatoire par les éleveurs étrangers ne bénéficiant pas d'aides en retour.

En définitive, au vu des avantages et inconvénients, et du refus du FDP (parti libéral démocrate), partenaire de la coalition, d'augmenter la TVA, une taxe d'accise à la consommation, accompagnée d'une politique sociale, est considérée comme la meilleure solution, même si, comme pour la hausse de la TVA, le prélèvement d'une telle taxe sur les produits d'autres États membres de l'UE est problématique. Le Ministre fédéral de l'agriculture s'est engagé à élaborer proposition de financement d'ici mars 2023.

Conclusion

Depuis une dizaine d'années, les orientations politiques pour améliorer le bien-être des animaux de rente se sont succédées en Allemagne, avec des objectifs très ambitieux de transformation des systèmes et pratiques. Leurs impacts sur les besoins d'investissement et les coûts sont considérables. Pour y faire face, différentes voies de financement sont explorées : augmenter les prix à la consommation au travers de la segmentation du marché et de l'information du consommateur, taxer les produits animaux, verser des aides d'Etat. Sont ainsi mis à contribution soit les seuls consommateurs de produits animaux soit tous les contribuables. Les agriculteurs supportent aussi leur part des surcoûts, non compensée par les prix, les plus-values et les subventions. Dans un contexte de baisse tendancielle de la consommation de viande en Allemagne, si la demande - en particulier des distributeurs - de produits issus de modes d'élevage plus exigeants sur le bien-être a augmenté, les volumes se limitent à quelques pourcents pour les niveaux les plus contraignants (Roguet, sous presse). Malgré l'innovation dont fait preuve l'Allemagne en matière d'orientations politiques et d'ingénierie financière, la pression sociétale et réglementaire depuis dix ans pour améliorer le bien-être animal en élevage - à laquelle se sont ajoutées les conséquences économiques de la peste porcine africaine et de la guerre en Ukraine - a fini par décourager les éleveurs qui abandonnent en nombre la production. En un an, sur 2021-2022, 10% des élevages de porcs ont arrêté l'activité. Après avoir augmenté de 10% entre 2000 et 2012, le cheptel porcin en Allemagne a baissé d'un quart entre 2012 et 2022 (de 10% rien que sur 2021-2022), pour atteindre 21,3 millions de porcs, son plus bas niveau depuis 30 ans. C'est le prix payé par l'Allemagne pour être « le pionner de l'UE en matière de bien-être animal ».

Références bibliographiques

BMEL, 2012. Charta für Landwirtschaft und Verbraucher. 68 pages.

BMEL, 2014. Eine Frage der Haltung. Neue Wege für mehr Tierwohl. 7 pages

BMEL, 2015. „Wege zu einer gesellschaftlich akzeptierten Nutztierhaltung“ (Pathways to a socially accepted livestock husbandry in Germany: executive summary and synthesis report), 77 pages.

BMEL, 2019. Nutztierstrategie. Zukunftsfähige Tierhaltung in Deutschland. 44 pages

BMEL, 2020. Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Die Borchert Kommission. 20 pages.

Commission européenne, 2022. Study on Animal Welfare Labelling. Final Report. Février 2022. 126 pages.

Commission des communautés européennes, 2009. Solutions possibles pour l'étiquetage en matière de bien-être animal et l'établissement d'un réseau européen de centres de référence pour la protection et le bien-être des animaux. Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions, COM(2009) 584 final, 11 pages

Conseil de l'UE, 2019. Council conclusions on animal welfare - an integral part of sustainable animal production. Document 14975/19, 9 pages.

Conseil de l'UE, 2020. Animal welfare labelling – information from the German delegation. Document 5346/20, 7 pages.

Deblitz C., Efken J., Banse M., Isermeyer F., Rohlmann C., Tergast H., Thobe P., Verhaagh M., 2021. Politikfolgenabschätzung zu den Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Thünen Working Paper 173, 191 pages.

Delanoue E., Roguet C., 2015. Acceptabilité sociale de l'élevage : recensement et analyse des principales controverses à partir des regards croisés de différents acteurs. INRA Prod. Anim., 2015, 28(1), 39-50.

Delanoue E., Dockes A.-C., Chouteau A., Roguet C., Philibert A., 2018. Regards croisés entre éleveurs et citoyens français : vision des citoyens sur l'élevage et point de vue des éleveurs sur leur perception par la société. INRA Prod. Anim., 31, 51-68.

Janssen M., Rödiger M., Hamm U., 2016. Labels for Animal Husbandry Systems Meet Consumer Preferences: Results from a Meta-analysis of Consumer Studies. J Agric Environ Ethics, 29, 1071–1100.

Parlement européen, 2021. Animal welfare on the farm – ex-post evaluation of the EU legislation: Prospects for animal welfare labelling at EU level European Implementation Assessment. EPRS | European Parliamentary Research Service, juin 2021, 220 pages.

Roguet C., Rieu M., 2014. La filière porcine allemande face aux demandes de société : des labels privés à l'initiative collective. Les Cahiers de l'IFIP, 1(1), 1-12.

Roguet C., Dufлот B., Delanoue E., Rieu M., 2015a. Evolution des modèles d'élevage de porcs en Europe, entre performance technico-économique et acceptabilité sociale. Colloque de la Société Française d'Economie Rurale « Structures d'exploitation et exercice de l'activité agricole : continuités, changements ou ruptures ? », 12-13 février 2015, Rennes, France, 16 pages.

Roguet C., Gagné C., Cariou S., Carlier M., Chatellier V., Chenut R., Daniel K., Perrot C., 2015b. Spécialisation territoriale et concentration des productions animales européennes : état des lieux et facteurs explicatifs. INRA Prod. Anim., 2015, 28(1), 5-22.

Roguet C., Neumeister D., Magdelaine P., Dockès A.-C., 2016. Les débats de société sur l'élevage en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas : analyse, confrontation avec le sud de l'UE et enseignements. Notes et études socio-économiques, n°40, 65-91.

Roguet C., 2018. Les labels bien-être animal aux Pays-Bas, en Allemagne et au Danemark : analyse et enseignements. Cahiers IFIP, 4(1), 1-10.

Roguet C., 2023. Bâtiments d'élevage de porcs alternatifs en Allemagne : choix techniques, coûts de revient et valorisations des porcs. Journée Rech. Porcine, 54, sous presse.

Rieu M., Roguet C., 2012. Tendances de l'élevage porcin dans l'Union européenne : un modèle en pleine mutation. Journée Rech. Porcine, 2012, 44, 219-228

Spiller A., Knierim U., 2014. Tierhaltung im Jahr 2035 aus gesellschaftlicher und tierethologischer Sicht. Präkonferenz-Workshop im Rahmen der GEWISOLA-Jahrestagung 2014.

Cet article est publié sous la licence Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0)



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/fr/>

Pour la citation et la reproduction de cet article, mentionner obligatoirement le titre de l'article, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue « Innovations Agronomiques », la date de sa publication, et son URL)