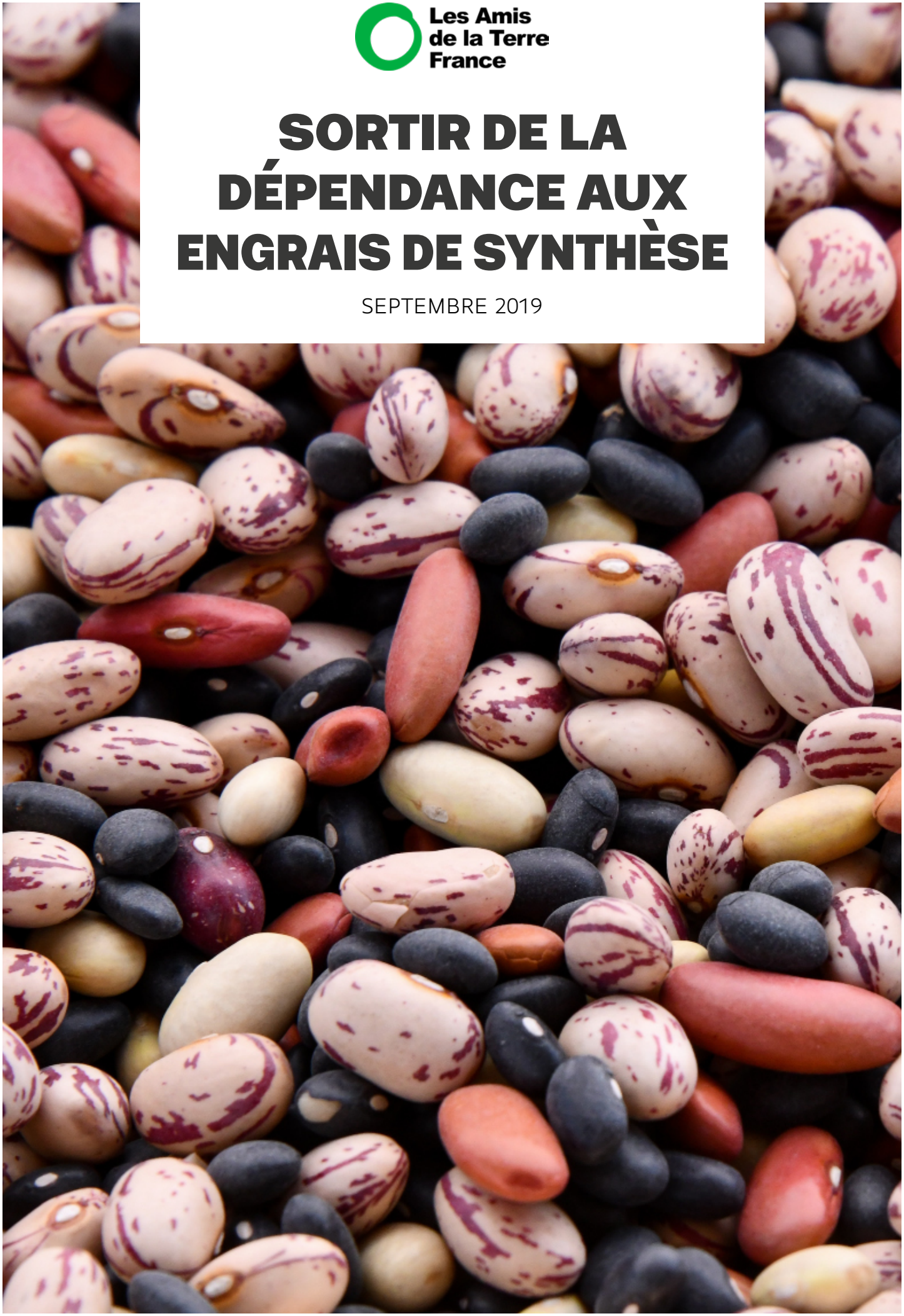
Les Amis de la Terre France

SORTIR DE LA DÉPENDANCE AUX ENGRAIS DE SYNTHÈSE

SEPTEMBRE 2019



L'utilisation intensive des engrais azotés depuis la Révolution dite Verte a eu des revers environnementaux majeurs:
- recours aux énergies fossiles pour la production d'engrais azotés avec les émissions de gaz à effet de serre qui y sont associées ;
- émissions de protoxyde d'azote (gaz à effet de serre au pouvoir réchauffant 265 fois supérieur au dioxyde de carbone) lors du processus de fabrication puis lors de l'épandage ;
- pollution de l'air via les particules fines générées par l'ammoniac qui se volatilise lors de l'application des engrais azotés ;
- pollutions aux nitrates de la ressource en eau.

La France est actuellement le premier consommateur d'engrais de synthèse en Europe.

Aujourd'hui, les objectifs fixés par la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) nous imposent une réduction drastique des émissions de gaz à effet de serre en particulier dans les secteurs du transport, du bâtiment et de l'agriculture. 43% des émissions de l'agriculture correspondent à du protoxyde d'azote, largement imputable aux engrais azotés de synthèse. Alors que la première SNBC requérait une réduction de 30 kg d'engrais synthétiques par hectare sur les terres agricoles entre 2010 et 2035, la consommation totale n'a cessé d'augmenter sur la même période[1]. Entre 2007 et 2017, nous sommes par ailleurs passés de 81,6 kg à 83,9 kg d'azote par hectare[2]. Pour atteindre les objectifs fixés, il est désormais primordial de mieux taxer les externalités négatives des engrais de synthèse et d'encourager le développement des légumineuses dans la prochaine politique agricole commune.

TAXER LES EXTERNALITÉS NÉGATIVES DES ENGRAIS DE SYNTHÈSE

Alors que les dommages environnementaux et sanitaires des engrais de synthèse sont documentés et connus, ils sont pourtant paradoxalement largement épargnés par des mécanismes financiers qui pourraient inciter à réduire leur utilisation.

Réhausse de la TGAP « Air »

Si les producteurs d'engrais sont soumis à la Taxe Générale sur les Activités Polluantes (TGAP) du fait des émissions engendrées par ce secteur, la contribution reste cependant minime. En 2016, les secteurs des produits chimiques, des engrais et des matières plastiques ont ainsi contribué seulement à hauteur de 6,7 millions d'euros, ce qui représente 0,09 % de leur valeur ajoutée[3]. Un rapport de l'Inspection Générale des Finances (IGF) de 2018 conclut qu'au taux actuel de taxation, la TGAP n'est pas susceptible d'influencer les décisions d'investissement des industriels. D'autant plus que la TGAP ne couvre pas toutes les pollutions engendrées par les engrais de synthèse : par exemple, l'utilisation de phosphates contenus dans un certain nombre d'engrais n'est pas visée par la TGAP sur les détergents[4]. Cette taxe s'apparente actuellement à une taxe budgétaire (générer des recettes) plutôt qu'à une taxe comportementale (par exemple, faire baisser les niveaux de pollution), quand bien même la frontière entre les deux peut parfois être ténue. Pourtant, les implications de la production d'engrais de synthèse sur la qualité de l'air et la crise climatique justifieraient une approche tournée vers une taxe comportementale. Pour qu'une taxe comportementale ne soit pas censurée par le juge au nom du principe d'égalité, il faut que celle-ci serve un objectif d'intérêt général et qu'elle permette un changement de comportement. Quand bien même il peut être difficile de chiffre les coûts environnementaux de certaines activités[5], l'IGF estime qu'il est juridiquement possible de transformer la TGAP sur les émissions polluantes en taxe comportementale en raison notamment des impacts sur la qualité de l'air. Les conclusions du rapport sur les impacts de la TGAP dite « Air » montrent qu'il est nécessaire de faire évoluer cette taxe dont le montant est actuellement trop faible. Plusieurs hypothèses sont présentées dont celle de réduire l'assiette de la TGAP à six polluants[6] au lieu de dix-huit pour des raisons de simplification, mais d'en multiplier le taux par deux ou cinq. Problème : dans cette hypothèse formulée par l'IGF, le protoxyde d'azote a est retiré de la liste des polluants et l'ammoniac n'apparaît toujours pas dans la liste des polluants alors que c'est une substance que l'on retrouve sur les sites de production d'engrais et qui est à l'origine de particules fines dont les effets sur la santé sont largement documentés.

NOTRE DEMANDE

Les Amis de la Terre soutiennent la nécessité de transformer la TGAP « Air » pour la faire évoluer vers une taxe dite comportementale qui orienterait les décisions d'investissement du secteur des engrais, comme le propose l'IGF. En revanche, l'exclusion du protoxyde d'azote des polluants visés constituerait un recul dans la lutte contre les dérèglements climatiques. De la même manière, la non-inclusion de l'ammoniac dans la liste des polluants serait peu entendable à la lumière des enjeux de pollution de l'air que rencontrent la France. Il est donc essentiel d'intégrer ces substances polluantes dans le cadre de la TGAP et d'assurer une progressivité significative du prix de la tonne. A titre indicatif, entre 2014 et 2019, la tonne de protoxyde d'azote a seulement évolué de 70,77 euros à 72,42 euros dans le cadre de la TGAP[7].

Création d'une redevance sur les engrais azotés de synthèse

Du côté de l'utilisation d'engrais de synthèse, la fiscalité est quasi-inexistante comme le souligne le Commissariat Général au Développement Durable (CGDD) dans un rapport en date de 2017[8]. Malgré les recommandations de plusieurs institutions comme l'OCDE[9] ou encore le CESE au niveau français[10], il n'existe en effet pas de taxe spécifique sur l'utilisation d'engrais azotés de synthèse par le secteur agricole. La redevance pour pollutions diffuses, par exemple, n'est pas applicable aux engrais azotés de synthèse[11] alors même que la France peine à appliquer la Directive nitrates de l'Union Européenne qui vise à réduire les pollutions des eaux par les nitrates d'origine agricole (fortement liées aux engrais azotés de synthèse). Le constat est pourtant inquiétant : alors que les pollutions industrielles de l'eau sont en recul, les pollutions agricoles se maintiennent (nitrates et pesticides en particulier[12]). Le coût des dommages environnementaux des engrais a ainsi été évalué entre 0,9 et 2,9 milliards d'euros par an[13].

Le fait que les engrais de synthèse ne soient pas couverts par une fiscalité liée à leurs externalités négatives limite le signal-prix malgré les effets environnementaux de ces produits. Bien que l'élasticité de la demande par rapport au prix des engrais de synthèse soit l'objet d'analyses contradictoires au niveau international, des études montrent que la hausse des prix des engrais pourrait permettre une baisse de la demande par les agriculteurs en France[14]. Selon la Direction Générale du Trésor, « en accroissant le prix relatif des engrais, la taxe serait susceptible d'orienter les comportements vers des pratiques économes en intrant et donc moins polluantes. Le marché de cet intrant est parfaitement identifié, ce qui rend possible l'application d'une taxe. Comme pour le versement de la redevance « pollutions diffuses » portant sur les produits phytosanitaires, la taxation pourrait être adossée à la déclaration des ventes : le distributeur en serait donc le redevable et la répercuterait jusqu'à l'utilisateur final. Le taux de la taxe sur les engrais minéraux pourrait être fixé en rapport avec la valeur des externalités (effet de serre, pollution des eaux). D'après les estimations réalisées avec le modèle Magali pour la période 2013-2018, le montant de la taxe calibrée en fonction des externalités aurait été de 550 euros par tonne en 2013, soit une hausse de 50 % du prix de l'azote. Avec ces hypothèses, la recette annuelle moyenne avoisinait 900 millions d'euros. »

NOTRE DEMANDE

Afin de tenir compte des externalités[15] liées à l'utilisation d'engrais azotés de synthèse (coefficient d'émission de protoxyde d'azote pour les gaz à effet de serre et coût de dépollution des eaux), les Amis de la Terre soutiennent la mise en place d'une taxe progressive sur le recours aux engrais azotés de synthèse. Cette taxe, en tenant compte du modèle MAGALI sur la période 2013-2018, pourrait correspondre au montant des externalités comptabilisées[16] à hauteur de 50 % dans un premier temps, soit 275 euros par tonne d'engrais synthétique (ou 0,27 centimes par kilo). Cette estimation de 0,27 centimes par kilo se recoupe avec la fourchette haute d'une recommandation d'un travail de recherche conduit en 2016[17]. Avec une consommation de 2 248 277 tonnes en 2017, la recette annuelle moyenne serait d'environ 618 millions d'euros. Cette recette doit être entièrement réaffectée aux paysan.ne.s afin de répondre aux enjeux de justice sociale. Elle doit permettre de financer des mesures d'accompagnement visant à développer les alternatives aux engrais azotés de synthèse que constituent les cultures de légumineuses diversifiées et la déspécialisation des zones agricoles françaises pour un redéploiement des systèmes d'élevage herbager.

LE CAS DE L'AUTRICHE

En Europe, plusieurs pays comme la Suède, la Finlande, l'Autriche, la Norvège et les Pays-Bas ont eu recours à la fiscalité environnementale pour taxer les engrais azotés (la Finlande et l'Autriche ont dû abandonner cette taxe au moment de leur intégration dans l'Union Européenne pour éviter les distorsions de concurrence). S'il n'est pas toujours aisé de corréler directement l'instauration d'une telle taxe à une diminution du recours aux engrais de synthèse, l'exemple de l'Autriche est cependant intéressant à observer. L'Autriche a en effet instauré une taxe sur les engrais de synthèse entre 1986 et 1993 qui a été suivie d'une baisse brutale de leur consommation au milieu des années quatre-vingt[18]. Mais du fait de contraintes liées à son territoire (montagnes et prairies très présentes), l'Autriche s'est également engagée dès la fin des années 1970 dans le développement d'une poltique nationale de soutien à l'agriculture biologique[19]. Elle devient ainsi le premier pays au monde à développer des directives nationales pour l'agriculture biologique. Or l'une des particularités de l'agriculture biologique réside dans l'absence de recours aux intrants de synthèse, aussi bien de côté des pesticides que du côté des engrais. Ce choix politique a notamment eu pour effet de développer les cultures de légumineuses, confirmant ainsi l'intérêt d'une approche double : le recours à la fiscalité environnementale pour mieux intégrer les externalités négatives et le soutien à un système agricole sobre en intrants de synthèse.

ENCOURAGER LA CULTURE DES LÉGUMINEUSES

En parallèle d'une fiscalité environnementale forte, des mesures destinées à la transformation de notre système agricole et alimentaire sont indispensables pour sortir durablement d'une agriculture qui repose sur les engrais de synthèse. La réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) actuellement en cours est une échéance majeure pour s'assurer d'une telle transformation. La PAC doit maintenant soutenir l'agriculture paysanne qui développe l'agroécologie, pour laquelle la restauration du cycle naturel de l'azote est au cœur des problématiques.

Pour retrouver une diversité des pratiques agricoles permettant de s'affranchir des intrants de synthèse et en particulier des engrais, plusieurs mesures de la PAC doivent assurer un soutien clair au développement des légumineuses et à la transformation de l'élevage.

NOTRE DEMANDE

La future PAC devra à la fois soutenir la production généralisée de cultures légumineuses diversifiées et instaurer des mesures concrètes pour réduire la production et la consommation de viande et de produits laitiers industriels. En complément des mesures portées par la Plateforme pour une autre PAC[20] sur les enjeux globaux de la PAC , les Amis de la Terre soutiennent les propositions suivantes :

- L'obligation d'inclure des légumineuses dans les rotations de cultures pour obtenir des aides directes de la PAC (conditionnalité) ;
- L'exclusion des engrais de synthèse pour la fertilisation des prairies dans les mesures environnementales pouvant donner lieu à des paiements de la PAC (« eco-scheme ») afin de favoriser le recours aux légumineuses ;
- Le soutien à l'agriculture biologique (AB) dans les mesures environnementales pouvant donner lieu à des paiements de la PAC (« eco-scheme ») ;
- Une analyse approfondie de la cohérence du Plan Protéines de l'Union Européenne avec la future PAC[21];
- La suppression des aides pour les monocultures, les rotations de courte durée et l'élevage intensif industriel qui conduisent à la concentration des terres agricoles et à leur spécialisation au détriment d'une gestion vertueuse de la fertilisation ;
- Le financement de l'accompagnement des paysan.ne.s dans la diversification de leurs activités (élevage à l'herbe et production de légumineuses pour la consommation humaine en particulier) via les aides du deuxième pilier;
- Le renforcement financier du Système de Conseil Agricole (SCA) pour améliorer les connaissances sur le rôle positif des légumineuses pour la fertilité des sols.

L'EXEMPLE DES CONTRATS LOCAUX DE CONVERSION À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE À MUNICH

« Traversant les zones agricoles des Préalpes, l'eau distribuée dans la ville de Munich faisait apparaître des teneurs en nitrates et pesticides relativement élevées. Afin de remédier à la situation, la ville a tout d'abord mené une politique d'acquisition des terres agricoles et des forêts dans les aires de drainage des prises. Toutefois, face à l'accroissement des activités agricoles polluantes dans la région (la teneur en nitrates des eaux captées dans la vallée de Mangfall était passée de 0,8 à 14,2 mg/l entre 1953 et 1991), une politique de contractualisation a été mise en place dans un second temps. La ville de Munich proposait ainsi aux agriculteurs situés dans une zone de captage de son eau potable une compensation financière pour la reconversion en agriculture biologique. La conversion de la plupart des agriculteurs de l'aire concernée a alors permis une distribution de l'eau au robinet sans le moindre traitement. Le coût du programme de soutien à l'agriculture biologique s'élève à 0,83 M€ par an, ce qui revient à 0,01 euro par m3 d'eau distribué. À titre de comparaison et sous réserve des différences entre les situations, le seul coût de la dénitrification est estimé à 0,3 euro par m3 en France. »

Sources

1. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption#Analysis_at_EU_level
2. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Agri-environmental_indicator_-_mineral_fertiliser_consumption#Analysis_at_EU_level
3. IGF, Evaluation de l'impact environnemental et économique de la TGAP sur les émissions de polluants atmosphériques,2018, p.14
4. MEEM, Fiscalité environnementale, Un état des lieux, Janvier
5. 2017, p.70 - Ollier M., Jayet P.-A., Effets d'une taxe sur les engrais
6. minéraux azotés sur leur consommation, sur l'usage des sols et
7. sur les émissions de gaz à effet de serre, 2017, p.64
8. IGF, Evaluation de l'impact environnemental et économique de la TGAP sur les émissions de polluants atmosphériques, 2018
9. 1) oxydes d'azote et autres composés oxygénés de l'azote ; 2) hydrocarbures non méthaniques, solvants et COV ; 3) poussières totales en suspension ; 4) arsenic ; 5) mercure ; 6) benzène
10. http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/professionnel/fiscalite/tgap-2014.pdf - http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/professionnel/fiscalite/tgap/tgap-tableau-des-taux-2019.pdf
11. CGDD, Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe, Décembre 2017
12. MEEM, Fiscalité environnementale, Un état des lieux, Janvier 2017, p.70
13. http://www.journaldelenvironnement.net/article/le-cese-preconise-une-redevance-sur-les-engrais-mineraux-azotes,34327
14. Cour des Comptes, Rapport public annuel, 2015
15. CGDD, Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions, Études et documents n° 136, 2015, p.10 - MEEM, Bilan de la mise en œuvre de la Directive Nitrates 2012-2015, 13 Juillet 2016, p.61
16. Marcus V. et Simon O. (2015), « Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions », Études et documents n° 136, CGDD
17. MEEM, Fiscalité environnementale, Un état des lieux, Janvier 2017, p.70 - Ollier M., Jayet P.-A., Effets d'une taxe sur les engrais minéraux azotés sur leur consommation, sur l'usage des sols et sur les émissions de gaz à effet de serre, 2017
18. Direction Générale Trésor, La politique agricole après 2020, numéro 2017/03, Mars 2017, p.54
19. Direction Générale Trésor, La politique agricole après 2020, numéro 2017/03, Mars 2017 - « La valeur des externalités liées à l'utilisation d'azote minéral est calculée en fonction: 1) du coefficient d'émission de N2O par unité d'azote du CITEPA pour 2012: 10,2 teqCO2/tN et 2) du coût de dépollution des eaux estimé en 2011 dans le rapport MEDDE/CGDD sur les Coûts des principales pollutions agricoles de l'eau, Études et Documents n°52. »
20. Bayramoglu B., Chakir R., The impact of high crop prices on the use of agro-chemical inputs in France : A structural econometric analysis, Land Use Policy, Volume 55, September 2016
21. Mollard A. et al., Efficacité et limites d'une taxe sur les engrais azotés : éléments d'analyse à partir de seize pays européens, Economie et Prévision, n°166, 2004-5
22. https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/File/372503
23. https://pouruneautrepac.eu/wp-content/uploads/2019/06/12-priorit%C3%A9s.pdf
24. Friends of the Earth Europe, Soy Alert, November 2018

Document publié par les Amis de la Terre France
Date : septembre 2019
Rédaction : Anne-Laure Sablé, chargée de campagne Agriculture
Relecture : Catherine Mollière, Juliette Renaud

Maquettage : Sandra Imbault
Photos libres de droit issues des banques d'images
pixaybay.com et istock.com

La fédération des AMIS DE LA TERRE FRANCE est une association de protection de l'Homme et de l'environnement, à but non lucratif, indépendante de tout pouvoir politique ou religieux. Créée en 1970, elle a contribué à la fondation du mouvement écologiste français et à la formation du premier réseau écologiste mondial – Les Amis de la Terre International – présent dans 75 pays et réunissant 2 millions de membres sur les cinq continents. En France, les Amis de la Terre forment un réseau d'une trentaine de groupes locaux autonomes, qui agissent selon leurs priorités locales et relaient les campagnes nationales et internationales sur la base d'un engagement commun en faveur de la justice sociale et environnementale.

Contact :
Les Amis de la Terre France
Mundo M, 47 avenue Pasteur 93100
Montreuil

Tél. : 01 48 51 32 22
Mail : france@amisdelaterre.org
Site web : www.amisdelaterre.org

Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité des Amis de la Terre France et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.