



« Green Deal » et stratégie « Farm to Fork » de la Commission Européenne : un plan qui interroge

Sophie Agasse (UNIFA)

Lionel Jordan-Meille (Bordeaux Sciences Agro)

Etudiants-ingénieurs de Bordeaux Sciences Agro, spécialité AGROGER, promotion 2020-2021

La Commission Européenne (CE) a publié fin 2019 un « Pacte Vert » dont une des stratégies, baptisée « de la ferme à l'assiette » concerne très directement l'utilisation des matières fertilisantes et leurs impacts potentiels sur l'environnement. La présente communication décrit les aspects réglementaires et politiques de cette initiative, tente de comprendre les ambitions chiffrées du plan, puis passe en revue des réactions d'opérateurs de terrain interrogés lors d'une enquête menée en novembre 2020.

1. Aspects réglementaires et politiques

1.1 *Qu'est-ce que le Green Deal et le volet Farm to Fork ?*

La CE communique, le 11 décembre 2019, sa feuille de route environnementale visant à atteindre la neutralité carbone à horizon 2050. Le « Green Deal » (pacte vert pour l'Europe), voulu par la nouvelle présidence de la Commission, présente les grandes politiques publiques et les mesures nécessaires à la concrétisation de cet objectif. Il s'agit pour la CE d'engager les Etats membres dans une « transformation globale de l'économie et de la société pour les placer sur une trajectoire plus durable ». Parmi les différents éléments constituant le Green Deal, il y a notamment la stratégie « Farm to Fork » (« de la ferme à la table ») qui doit permettre de « concevoir un système alimentaire juste, sain et respectueux de l'environnement ». La CE reconnaît que l'alimentation européenne est « réputée sûre, nutritive et de qualité élevée » mais souhaite accélérer les transitions en cours et fixe dans ce cadre des objectifs chiffrés. De même, la stratégie Biodiversité vise à préserver et rétablir les écosystèmes et la biodiversité.

1.2 *Zoom sur la question des matières fertilisantes*

Ces deux stratégies rappellent que la présence excessive de nutriments, en particulier l'azote (N) et le phosphore (P), a des impacts sur l'eau, la qualité de l'air, le climat et la biodiversité. Aussi, fixent-elles pour objectif « la réduction des pertes de nutriment d'au moins 50 % tout en veillant à éviter toute détérioration de la fertilité des sols. ». Elles précisent que « cela entraînera une diminution du recours aux engrais d'au moins 20 % d'ici à 2030. »

1.3 *Green Deal et contexte réglementaire européen / français*

A la parution de ces stratégies, la question de leur déclinaison dans les politiques publiques se sont également posées. Au-delà des outils réglementaires déjà en place sur lesquels la CE compte bien s'appuyer (à l'instar de la Directive nitrates, la Directive NEC (plafond d'émission) etc., c'est à travers les nouveaux PSN (plan nationaux stratégiques) de la PAC que les Etats membres sont invités à déployer les outils permettant l'atteinte de ces objectifs. D'autres plans à l'échelle européenne doivent également être pris : le plan d'action zéro pollution, plan d'action pour la gestion intégrée des nutriments etc. .

1.4 *Près de deux après, où en sommes-nous ?*

Au niveau européen, des discussions sont encore en cours. Le débat est d'autant plus complexe que depuis la parution du Green Deal, plusieurs études dont celle du Centre commun de recherche (JRC¹) mettent en évidence les impacts de la stratégie Farm to Fork sur les productions agricoles européennes. Au niveau français, le PNS va rentrer en consultation publique et sera communiqué à la CE début 2022 afin que cette dernière puisse l'évaluer et déterminer si les mesures et orientations des financements permettent de répondre aux objectifs fixés. Au regard des questions soulevées et des craintes exprimées, il convient de revenir à l'origine de la fixation des objectifs chiffrés de la Commission.

¹ Exploring the potential effects of selected farm to fork and biodiversity strategies targets in the framework of the 2030 climate targets and the post 2020 Common Agricultural Policy [Modelling environmental and climatic ambition in the agricultural sector with the CAPRI model - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

2. Comment se justifient les objectifs chiffrés de la CE ?

L'objectif de réduction moyenne des fuites de 50%, s'appliquant à P et N, trouve une partie de sa justification dans des données de terrain, d'une part, et dans des simulations d'impacts potentiels des flux, d'autre part. Concernant l'N, dont l'origine agricole domine largement les flux environnementaux, un modèle a estimé les quantités excédentaires en circulation par rapport à la portance des agrosystèmes. De Vries *et al.* (2021) montrent que le seuil de 50% de réduction des fuites devait s'appliquer concernant le critère de qualité des eaux de surface, par rapport à des problèmes d'eutrophisation. Les objectifs de maintien de la qualité des eaux de nappe ou des milieux terrestres se révèlent moins contraignants.

3. Réaction d'opérateurs de terrain français

Des entretiens dirigés ont eu lieu en novembre 2020 auprès de 11 coopératives, 5 chambres d'agricultures et CETA, 4 producteurs de matières fertilisantes, 2 instituts techniques et 2 négociants dans le but de recueillir les réactions/questionnements/solutions « à chaud » à la stratégie « Farm to Fork ».

3.1 Questionnements et menaces

Les personnes enquêtées ne comprennent pas toujours si la réduction de l'utilisation de 20% des matières fertilisantes est obligatoire. La nature des matières fertilisantes concernées pose question. Mais ce sont surtout les périodes et quantités de référence qui interrogent, ainsi que les échelles spatiales auxquelles s'appliqueraient les restrictions. Enfin, les acteurs s'interrogent sur les moyens utilisés pour faire respecter ce nouveau plan, et sur les indicateurs de suivis qui seront utilisés.

Les principales menaces exprimées sont reliées à la crainte d'une moindre utilisation de matières fertilisantes, qui risquerait d'entraîner une moindre vigueur des plantes, une plus forte sensibilité aux bio-agresseurs et aux extrêmes climatiques, une baisse de fertilité des milieux par baisse des restitutions, une moindre valorisation des ressources du sol en général (synergies). Les personnes interrogées craignent des répercussions financières en raison du prix élevé des nouvelles générations d'intrants, une baisse des rendements qui entraînerait avec elle des problèmes de trésorerie (exploitations agricoles, coopératives). Des menaces de souveraineté alimentaire sont perçues, ainsi que de la concurrence déloyale vis à vis de pays non soumis aux mêmes règles.

3.2 Leviers et freins identifiés

Les principaux leviers techniques envisagés concernent l'amélioration des efficacités d'utilisation des matières fertilisantes en ciblant certains produits, en améliorant les propriétés des sols, en démocratisant les outils d'aide à la décision et de pilotage des cultures, en favorisant l'irrigation et la fertirrigation. L'utilisation maximisée des périodes d'interculture est évoquée, notamment avec le recours à des plans de soutiens aux filières « légumineuses ». A plus large échelle, la nécessité d'augmenter le bouclage des éléments est évoquée, à travers notamment la réintroduction de l'élevage dans les zones de culture.

En miroir aux leviers proposés, une série de freins structurels ont été évoqués, telle que la dépendance des systèmes actuels aux engrais minéraux. Sur le plan technico-économique, les acteurs soulignent les difficultés d'implantation des cultures intermédiaires et leur coût, l'utilisation peu rentable des biostimulants, le plafonnement des performances de certains systèmes, le coût d'implantation de nouveaux essais, etc. Le manque de formation sur les cycles biogéochimiques a également été cité.

4. Conclusions

En décrétant un taux moyen de pertes de nutriments de -50% à l'échelle de l'UE-28 et en y associant une diminution de 20% de l'utilisation des matières fertilisantes, la stratégie « Farm to Fork » gomme la question de la variabilité intra-communautaire et la manière dont chaque état membre va réagir, et en fonction de quelles références. Elle donne aussi l'impression d'ajouter une nouvelle couche réglementaire là où tous les acteurs appellent à un texte unique sur les pollutions diffuses.

Références bibliographiques

W. de Vries *et al.* 2021 Spatially explicit boundaries for agricultural N inputs in the EU to meet air and water quality targets, *Sci Tot Env*, 786 (2021), <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2021.147283>
Communication de la Commission au Parlement Européen, le 11.12.2019 COM(2019) https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF