



Stratégies européennes pour l'alimentation et la biodiversité et agriculture française

Cahier n°1, Juillet 2020

Citation : Humanité et Biodiversité, 2020. Stratégies européennes pour l'alimentation et la biodiversité et agriculture française. Les Cahiers de la Biodiversité, n°1, juin 2020.

Rédaction : Bernard Chevassus-au-Louis

Contact : contact@humanite-biodiversite.fr

Stratégie européenne pour l'alimentation et la biodiversité et agriculture française

En bref

La Commission Européenne a publié le 20 mai 2020 deux documents relatifs à l'agriculture, à la biodiversité et à leurs relations :

- la stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement.

- la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030.

Ces documents proposent en particulier quatre objectifs chiffrés à l'horizon 2030 relatifs à l'agriculture : la réduction de l'usage des pesticides, le passage à 25% de la SAU en agriculture biologique, la réduction de 20% de l'utilisation d'engrais azoté et phosphoré, une proportion de 10% de la SAU en infrastructures agroécologiques

Nous nous proposons dans cette note d'examiner la pertinence et la faisabilité de ces quatre objectifs dans le cas de de la situation française.

La Commission Européenne a publié le 20 mai 2020 deux documents relatifs à l'agriculture, à la biodiversité et à leurs relations :

- la stratégie "De la ferme à la table" pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement. Communication de la commission COM (2020) 381¹ ;

- la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies. Communication de la commission COM (2020) 380².

Ces documents proposent en particulier quatre objectifs chiffrés à l'horizon 2030 relatifs à l'agriculture. Les trois premiers concernent la réduction des impacts de l'agriculture sur la biodiversité et figurent dans la stratégie de la fourche à la table.

1. la réduction de 50% de l'usage des pesticides de synthèse et/ou de pesticides les plus dangereux

La Commission prendra des mesures supplémentaires pour réduire l'utilisation et le risque globaux des pesticides chimiques de 50% et l'utilisation des pesticides plus dangereux de 50% d'ici à 2030. Elle révisera la directive relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

2. le passage à 25% de la SAU en agriculture biologique

La Commission présentera un plan d'action pour l'agriculture biologique qui s'ajoutera aux mesures relevant de la PAC, comme les programmes écologiques, les investissements et les services de conseil. Cette approche contribuera à atteindre l'objectif consistant à affecter au moins 25% des terres agricoles de l'Union à l'agriculture biologique d'ici à 2030 et à augmenter nettement la part de l'aquaculture biologique.

3. la réduction de 20% de l'utilisation d'engrais azoté et phosphoré

¹ <http://www.grands-troupeaux-maq.fr/wp-content/uploads/2020/05/De-la-ferme-%C3%A0-la-table-1.pdf>

² https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF

La Commission s'emploiera à réduire les pertes de nutriments d'au moins 50% tout en veillant à éviter toute détérioration de la fertilité des sols. Cela entraînera une diminution du recours aux engrais d'au moins 20% d'ici à 2030.

Le dernier objectif figure dans la stratégie biodiversité et vise à améliorer l'accueil de la biodiversité au sein des espaces agricoles.

4. Atteindre une proportion de 10% de la SAU en infrastructures agroécologiques

Afin d'offrir un espace pour les animaux sauvages, les plantes, les pollinisateurs et les régulateurs naturels des ennemis des cultures, il est urgent qu'au moins 10% de la surface agricole consiste en des particularités topographiques à haute diversité biologique. Celles-ci incluent, entre autres, les bandes tampons, les terres en jachère rotationnelle ou permanente, les haies, les arbres non productifs, les murs en pierre ou encore les mares. Les États membres devront traduire cet objectif de 10% fixé au niveau de l'UE à une échelle géographique plus restreinte afin de garantir la connectivité entre les habitats.

Ces propositions de la commission vont faire l'objet de nombreux débats au sein de diverses instances mais nous nous proposons dans cette note d'examiner dès maintenant leur pertinence et leur faisabilité dans le cas de de la situation française.

1. la réduction de l'usage des pesticides

Le plan Ecophyto 2, défini en 2015, affiche un objectif de réduire de 50% la consommation de produits phytosanitaires d'ici à 2025, avec un objectif intermédiaire de réduction de 25% en 2020. Cet objectif apparaît donc cohérent avec l'objectif européen, et même plus ambitieux en termes de calendrier (2025 au lieu de 2030).

Cependant, le suivi de consommation des pesticides montre que la tendance ne répond pas du tout à ces objectifs. La consommation de pesticides (figure 1) a augmenté de 25% entre la période 2009-2011 et la période 2016-2018 (moyennes triennales). La progression est particulièrement forte pour les herbicides et les fongicides (figure 2)³.

La France devra donc renforcer considérablement sa politique pour atteindre les objectifs européens.

Figure 1 : évolution de la consommation de pesticides (en quantité de substance active) de 2009 à 2018 (source Ecophyto, Note de suivi 2018 -2019)

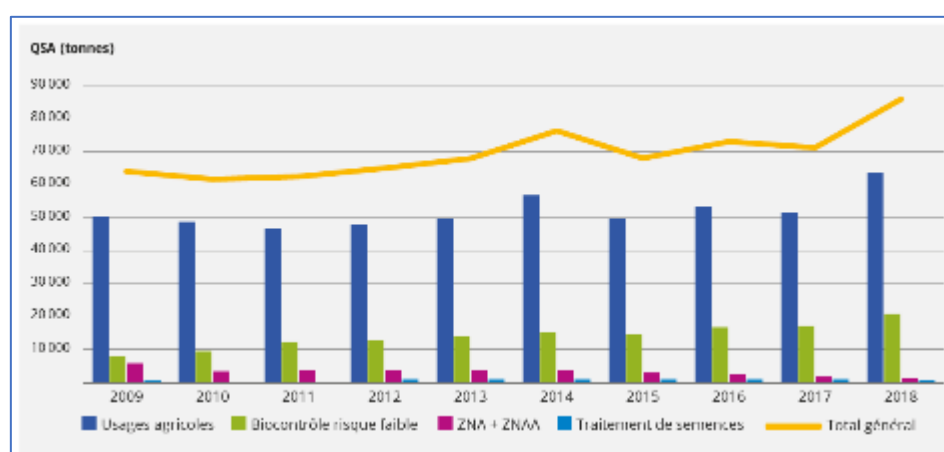
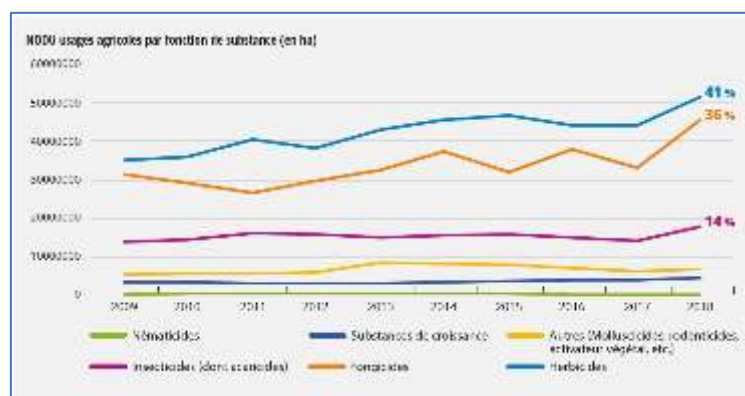


Figure 2 : évolution de la consommation des différentes catégories de pesticides (en nombre de doses unités) de 2009 à 2018 (source Ecophyto, Note de suivi 2018 -2019)



³ Des déclarations gouvernementales récentes (30 juin 2020) font état d'une baisse notable de la consommation en 2019 par rapport à 2018 mais les chiffres détaillés ne sont pas encore disponibles. Voir <https://agriculture.gouv.fr/en-2019-baisse-sensible-des-ventes-des-produits-phytosanitaires>

En ce qui concerne les pesticides les plus dangereux, la définition de ces substances et la décision de retrait va dépendre en grande partie des instances européennes d'évaluation. L'ANSES a publié dans cette optique, en avril 2020, une liste des substances les plus préoccupantes qui devraient faire l'objet d'une réévaluation en priorité⁴.

On peut donc se réjouir de voir l'Europe afficher un objectif de renforcement des procédures d'évaluation. En effet, un argument souvent avancé par les agriculteurs pour contester l'interdiction en France de certaines substances est celui de la distorsion de concurrence, certains produits restant autorisés dans d'autres pays européens.

La France devra donc jouer un rôle moteur dans cette politique européenne de réévaluation des produits et d'harmonisation des normes. On notera par exemple que certaines catégories françaises, comme les produits de « biocontrôle », n'ont pas de définition au niveau européen. Enfin, la question des autres biocides et des produits vétérinaires serait à intégrer dans cette politique européenne.

⁴ <https://www.anses.fr/fr/content/avis-de-l%E2%80%99anses-sur-les-substances-phytopharmaceutiques-consider%C3%A9es-comme-pr%C3%A9occupantes-dans>

2. l'agriculture biologique

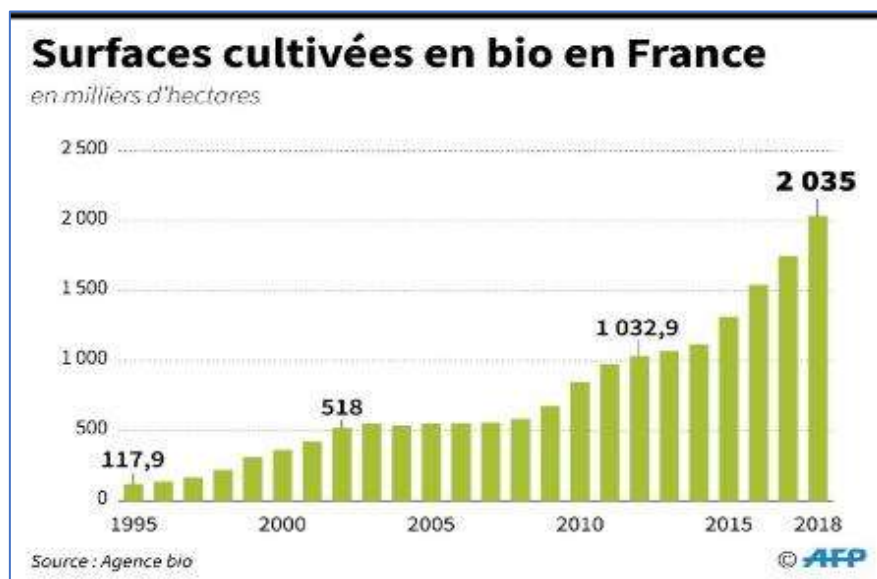
En 2018, les surfaces en agriculture biologique (figure 3) représentaient en France 7,5% de la SAU (en incluant les surfaces en conversion) et avaient pratiquement doublé de 2012 à 2018⁵.

La France se situe dans la moyenne européenne. Les pays les plus engagés sont l'Autriche (25%), la Suède (20%) et l'Italie (15%). A l'inverse, les Pays-Bas (3,2%) et le Royaume-Uni (2,7%) ont peu investi dans le bio.

Le plan Ambition Bio 2022 prévoit de porter cette proportion à 15% de la SAU d'ici à 2022. Cela supposerait un taux de croissance annuelle de 18%, alors que ce taux a été en moyenne de 13% de 2012 à 2018. Il est donc peu vraisemblable que cet objectif soit atteint.

Par contre, atteindre l'objectif européen de 25% en 2030 suppose une croissance annuelle de l'ordre de 11%, ce qui semble un objectif plus envisageable.

Figure 3 : Evolution des surfaces cultivées en agriculture biologique en France. Source : Agence Bio



Cependant, trois facteurs sont susceptibles de moduler fortement cette progression.

Le premier est celui des aides à l'agriculture biologique. Du fait de l'affichage de la volonté européenne de développer l'agriculture biologique, il est vraisemblable que les aides européennes seront maintenues, voire renforcées. Cependant, ces aides relèvent du second pilier de la PAC et doivent donc être cofinancées par les Etats ou les Régions. Il convient de considérer deux types d'aide :

- les aides à la conversion, pour lesquelles le soutien de l'Etat devrait être maintenu, au moins jusqu'à 2022 ;

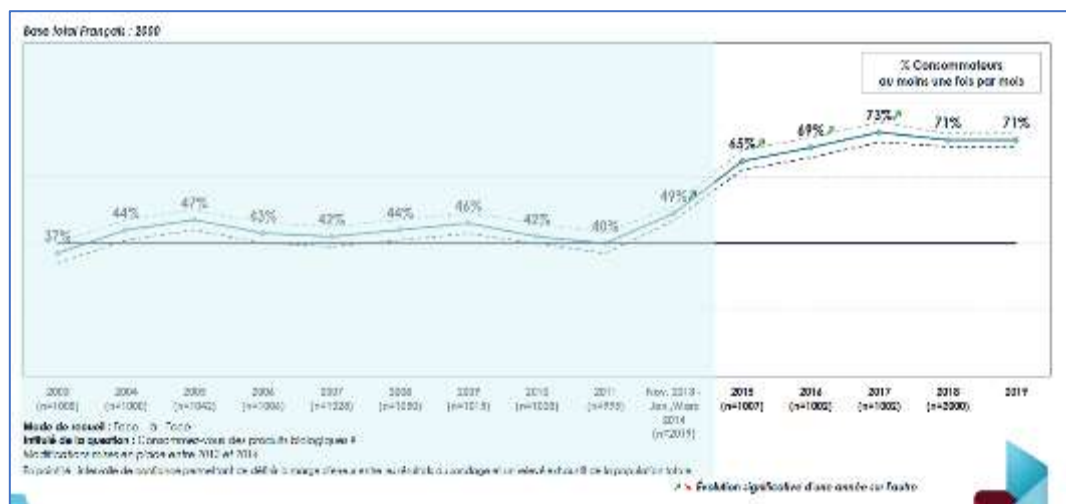
⁵ Source https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2019/06/DP-AGENCE_BIO-4JUIN2019.pdf

- les aides au maintien, pour lesquelles l'Etat a annoncé son désengagement à partir de 2018⁶. Ces aides seront donc désormais entièrement dépendantes des Régions.

Le second facteur est celui de l'évolution de la consommation de produits bio. De 2014 à 2018, le marché des produits bio a progressé de près de 90% et atteignait 9,1 milliards d'euros en 2018. La progression annuelle pendant cette période (+17%) est donc supérieure à celle des surfaces en bio. Cette progression de la consommation de produits bio chez les consommateurs a été forte de 2012 à 2017 (figure 4) mais semble ensuite se stabiliser. **Il conviendrait donc de compléter les aides à l'agriculture bio par des soutiens à la consommation de produits bio, d'où notre proposition de « chèque bio » pour encourager la consommation de ces produits par les personnes à revenu modeste.**

Le troisième facteur est celui de la compétitivité des productions françaises par rapport aux importations, d'une part, sur les marchés internationaux, d'autre part. Aujourd'hui, le marché français est approvisionné à 31% par des produits importés, dont 18% venant de l'UE et 13% hors UE. Cette part des importations est quasi-nulle pour le vin et les produits animaux (viandes, lait, œufs) mais atteint 57% pour les fruits. Inversement, notre pays exporte environ 10% de sa production. La aussi, une politique visant à favoriser la consommation de proximité (comme les Projets alimentaires territoriaux) serait favorable aux producteurs français (voir notre article dans les Annales des Mines⁷).

Figure 4 : Evolution de la part de consommateurs de produits biologiques. Source : Agence bio⁸



En conclusion, si notre pays veut atteindre l'objectif proposé par l'UE, il est impératif de définir et de mettre en place dès 2021 un plan global de développement de l'agriculture biologique portant à la fois sur le soutien à la conversion et au maintien des agriculteurs, sur l'aide aux consommateurs à faibles revenus et sur un encouragement à des consommations de proximité.

⁶ <https://www.terre-net.fr/actualite-agricole/politique-syndicalisme/article/l-etat-annonce-se-desengager-totalement-des-aides-au-maintien-des-2018-205-130562.html>

⁷ Chevassus-au-Louis, 2020. Vers des systèmes alimentaires durables. REALITES INDUSTRIELLES. Annales des Mines, mai 2020, 51-56.

⁸ https://www.agencebio.org/wp-content/uploads/2020/02/Rapport-Barom%C3%A8tre_Agence-Bio_Spirit-Insight-Edition-2020.pdf

3. Les engrais azotés et phosphorés

On trouve sur EUROSTAT⁹ le bilan net depuis 1990 de l'utilisation des engrais phosphorés et azotés dans les différents pays de l'UE. Ce bilan est estimé en comparant les quantités apportées aux cultures et les quantités exportées par les produits issus de ces cultures. Comme le montre le tableau 1, la situation est très différente pour l'azote et le phosphore.

Tableau 1 : Bilan net (en Kg/hectare de SAU) des flux de phosphore et d'azote en agriculture dans différents pays de l'UE. Comparaison des années 1990 et 2015. Source : Eurostat

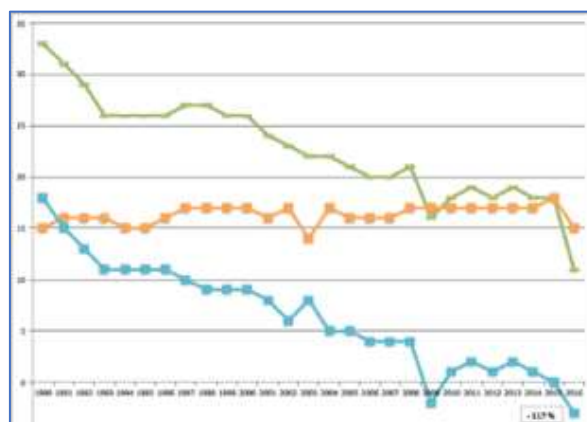
Pays	Phosphore		Azote	
	1990	2015	1990	2015
Pays-Bas	34	3	332	189
Belgique	38	5	272	132
Allemagne	19	- 2	139	82
France	18	0	71	42
Danemark	17	7	138	80
Royaume Uni	13	5	136	83
Italie	11	- 1	70	66
Espagne	5	4	30	39

3.1. Le phosphore

En 1990, les pays européens, en particulier les Pays-Bas et la Belgique, avaient un bilan phosphore largement excédentaire, l'excédent représentant souvent plus de la moitié des apports. Avec 18 Kg/ha, la France se situait à un niveau moyen. Des politiques de conseil agronomique ont été mises en place dans les différents pays et ont été efficaces : en 2015, la plupart des pays était à un bilan nul ou proche de l'équilibre, du fait de la réduction des apports.

La figure 5 montre cette évolution dans le cas de notre pays, ou cet équilibre a été atteint dès 2008.

Figure 5 : Evolution du bilan phosphore (en Kg/ha) de l'agriculture française. Les apports sont en vert, les exportations en orange et le bilan en bleue. Source : Eurostat



⁹ <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Les autres sources importantes de pollution par le phosphore, à savoir les rejets domestiques ou industriels, ont fait également d'une politique active pour les réduire, à travers en particulier la mise en place ou l'amélioration des stations d'épuration et l'interdiction de lessives contenant des phosphates (en 2007 en France). De ce fait, le niveau de pollution des rivières ou des plans d'eau a baissé de manière considérable (figures 6 et 7) **et l'on peut considérer que ce problème de pollution par le phosphore est aujourd'hui globalement maîtrisé**, même si des stocks importants de phosphore restent encore présents dans les sols et peuvent être mobilisés par l'érosion, ce qui peut donner lieu à des phénomènes locaux d'eutrophisation (d'où l'importance de la couverture hivernale des sols et des infrastructures agroécologiques comme les haies).

Figure 6 : concentration en orthophosphates dans la Seine depuis Méry (en amont près de Troyes) jusqu'à Oissel (près de Rouen) à différentes périodes. Source¹⁰

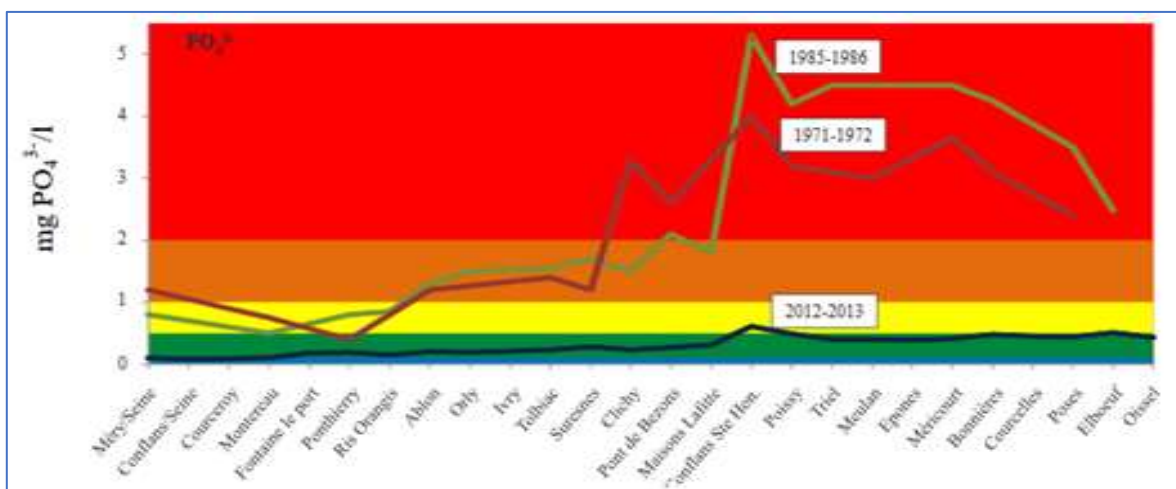
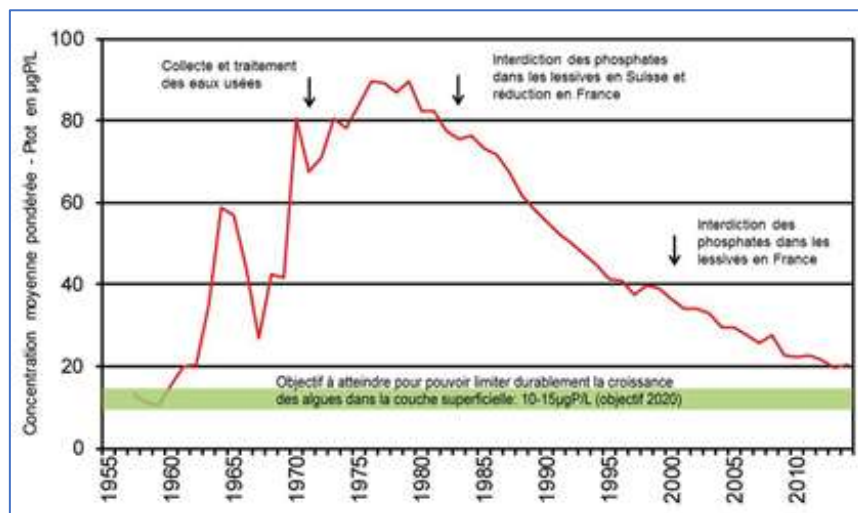


Figure 7 : Evolution de la concentration en orthophosphates dans le lac Léman de 1955 à 2015



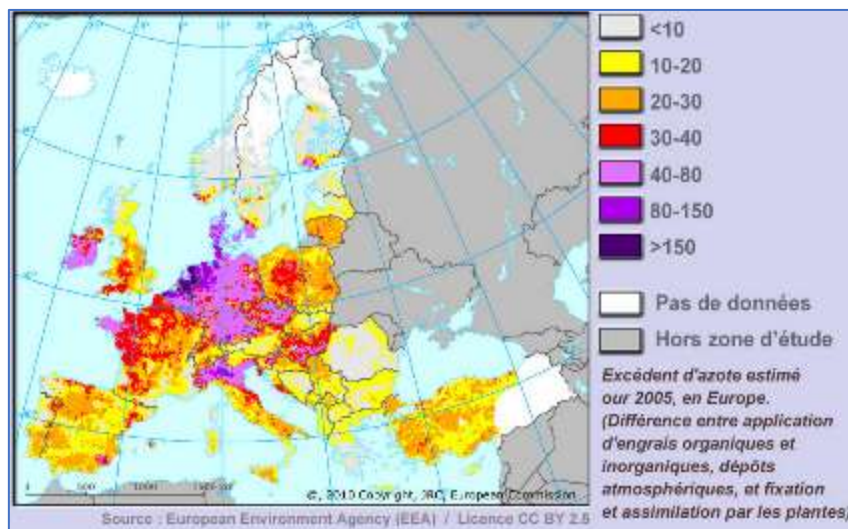
¹⁰ SIAPP, 2017. Evolution de la qualité de la Seine en lien avec les progrès de l'assainissement. Ed. Johonet. https://www.editions-johonet.net/fichiers/numerique/version_num/303_evolution-de-qualite-de-seine.pdf

3.2. L'azote

En 1990, on observait dans tous les pays européens des bilans azotés largement excédentaires, pouvant dépasser 200 kg/ha dans des pays comme la Belgique ou les Pays-Bas. La France n'était pas globalement dans les pays les plus excédentaires mais présentait de fortes disparités régionales, avec en particulier de forts excédents en Bretagne et dans le Grand Ouest (Figure 8).

Cette situation a donné lieu à la « Directive nitrates » de 1991, incitant les pays à réduire fortement leurs apports. Les Etats membres devaient soit appliquer ces règles sur l'ensemble de leur territoire, soit désigner des « zones vulnérables », dans lesquelles l'épandage annuel d'azote provenant des effluents d'élevage serait limité par la directive à 170 kg/ha par hectare. En outre, des règles complémentaires (équilibre global de la fertilisation, incluant les apports d'engrais minéraux, périodes d'application, limitation des apports près des cours d'eau et dans les terrains en pente...) devaient être mises en place dans le cadre de plans nationaux d'action¹¹.

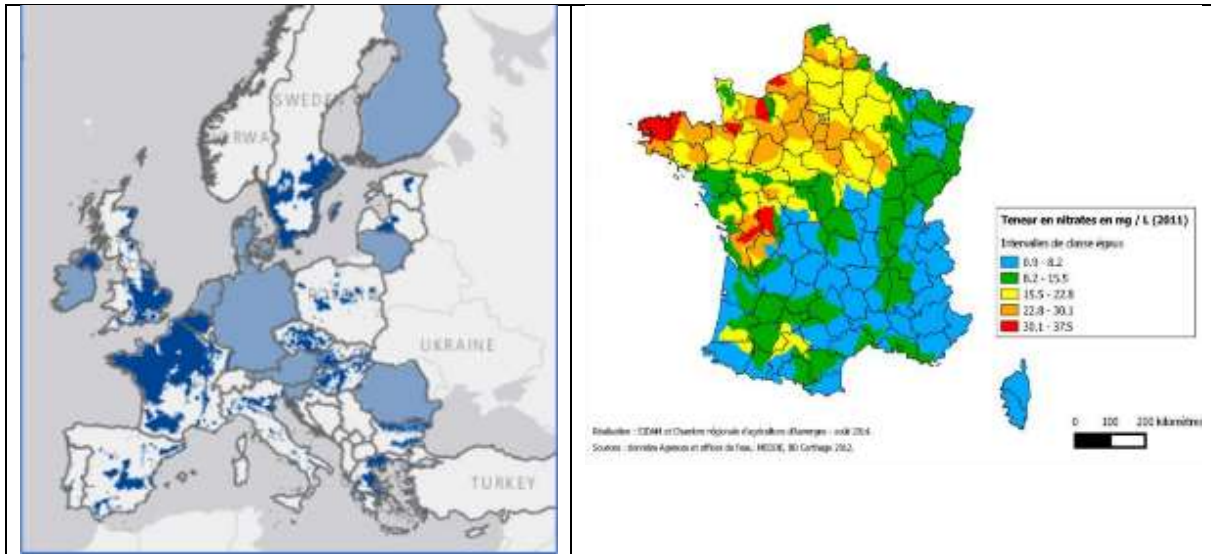
Figure 8 : Carte des excédents d'azote en Europe (en Kg/ha) en 2005. Source : EEA



La France a choisi l'option de désigner des zones vulnérables, qui couvrent plus de la moitié de notre territoire et correspondent aux zones où les teneurs en nitrates des eaux superficielles sont les plus élevées (figure 9). Cependant, notre pays a été plusieurs fois rappelé à l'ordre (en 2012, 2014...) par l'UE pour transposition insuffisante de la directive.

¹¹ <https://chambres-agriculture.fr/agriculteur-et-politiques/politiques-environnementales/directive-nitrates/>

Figure 9 : A gauche : Carte des pays européens appliquant la directive nitrates sur l'ensemble de leur territoire (en bleu clair) ou ayant désigné des zones vulnérables (en bleu foncé). Source European Joint Research Center¹². A droite : Teneur en nitrates des eaux superficielles en France en 2011



Qu'en est-il des résultats ? Contrairement au phosphore, cette réduction a été très lente :

- En ce qui concerne les engrais minéraux (figure 10), qui représentent en moyenne environ la moitié des apports, la consommation n'a qu'à peine diminué, passant de 89,5 kg/ha en 1990/1991 à 87 kg/ha en 2017/2018.

Figure 10 : Evolution de la consommation d'engrais minéraux azoté en France (en Kg par hectare). Source UNIFA¹³

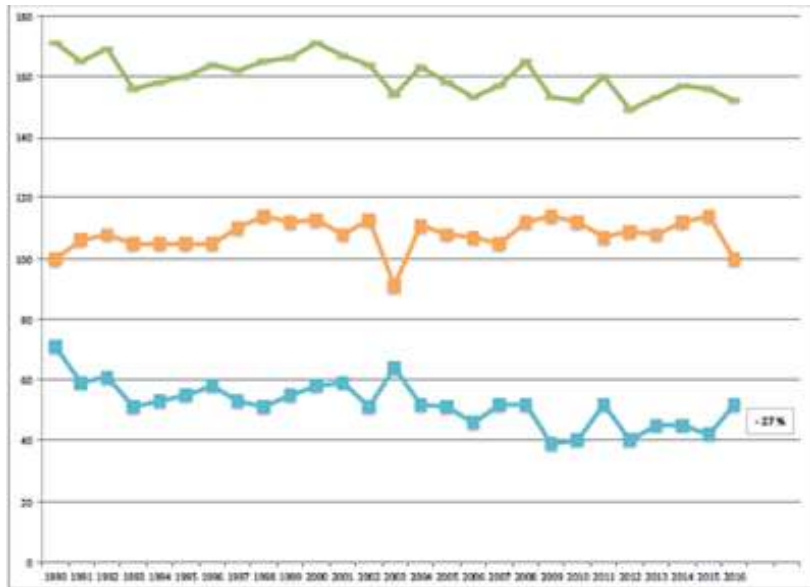


- La consommation totale, incluant les épandages d'effluents d'élevage, n'a baissé que de 16% de 1990 à 2016 (figure 11) et le bilan azoté reste en excédent d'environ 50 Kg par hectare, soit 1,5 millions de tonnes.

¹² <https://water.jrc.ec.europa.eu/portal/apps/webappviewer/index.html?id=d651ecd9f5774080aad738958906b51b>

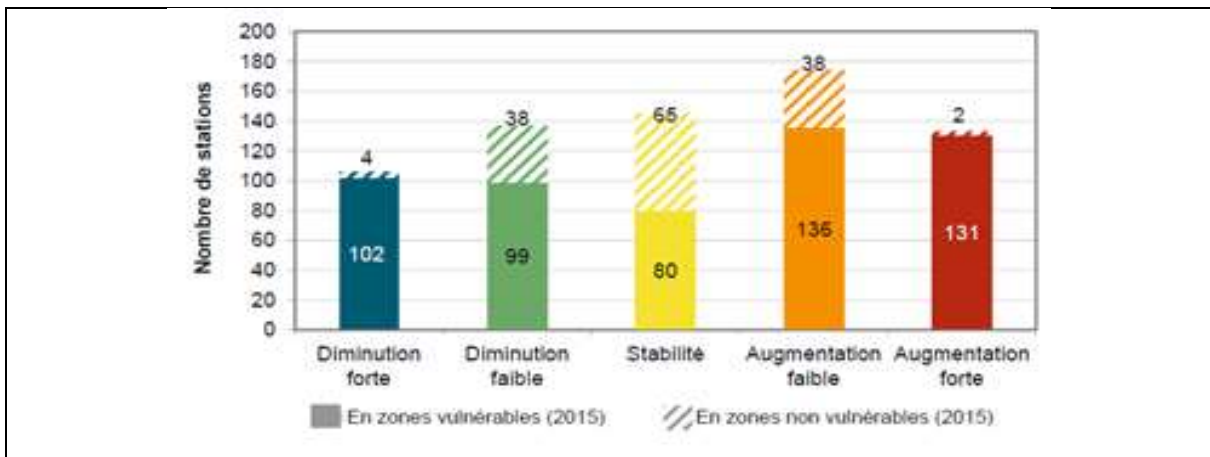
¹³ <https://ree.developpement-durable.gouv.fr/themes/pressions-exercees-par-les-modes-de-production-et-de-consommation/usages-de-matieres-potentiellement-polluantes/fertilisants/article/les-livraisons-d-engrais-en-france>

Figure 11 : Evolution du bilan azote (en Kg/ha) de l'agriculture française. Les apports sont en vert, les exportations en orange et le bilan en bleu. Source : Eurostat

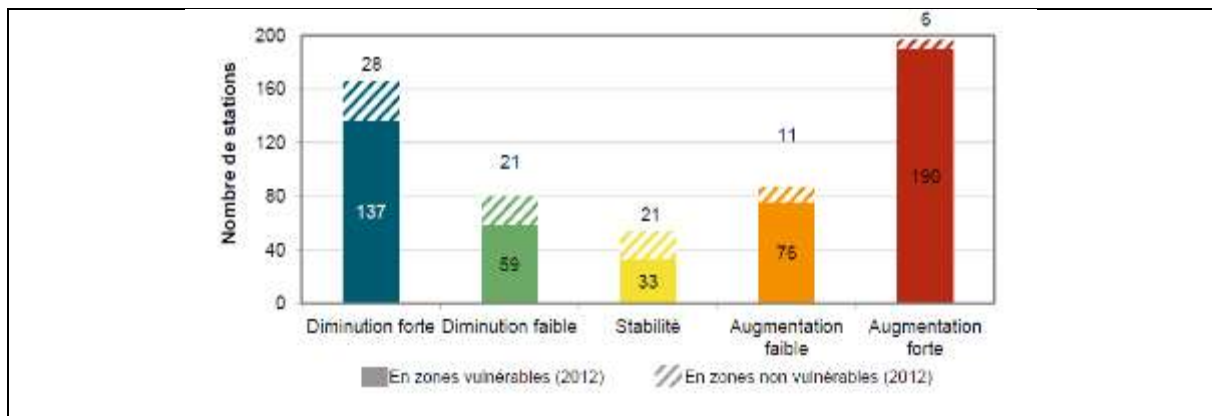


De ce fait, la concentration en nitrates des eaux reste élevée et la situation ne montre pas d'amélioration sensible (figure 11) : sur 695 stations de mesures, seules 201 montrent une amélioration alors que 267 continuent à se dégrader. De même, pour 582 stations de mesure en eaux souterraines, on a 196 stations où la situation s'améliore mais 266 où la situation se dégrade. La situation n'est guère meilleure dans les zones vulnérables : la diminution ne s'observe que dans 27% des eaux superficielles (contre 29% sur l'ensemble des stations) et dans 56% des eaux souterraines (contre 34% en moyenne).

Figure 11 : Evolution des concentrations moyennes en nitrates de 695 stations en eaux de surface (en haut) et en eaux souterraines (en bas) entre 1992-1993 et 2014-2015. Source : Michon, 2016¹⁴



¹⁴ Michon J., 2016. Concentrations en nitrates d'origine agricole dans les cours d'eau et les eaux souterraines (données 2014-2015). Ed. ONEMA. <https://www.eaufrance.fr/publications/concentrations-en-nitrates-dorigine-agricole-dans-les-cours-deau-et-les-eaux-3>



L'objectif européen de réduire de 20% les apports devrait, s'il est atteint, conduire à une amélioration notable de la situation. En effet, si on l'applique à la situation française et aux apports totaux actuels d'environ 150 kg/ha (voir figure 11), cela donnerait une baisse d'environ 30 Kg/ha, ce qui conduirait à diminuer de plus de 50% l'excédent de fertilisation, qui passerait d'environ 50 kg/ha à 20 kg/ha.

En conclusion, l'objectif européen de réduction apparaît ambitieux et conduirait pour notre pays à une inflexion nette par rapport à la situation actuelle. L'excédent d'azote, qui n'a baissé que de 27% en 25 ans, serait amené à diminuer de 50% en 10 ans. Il est certain que cet objectif fera l'objet de vifs débats et qu'il conviendra en particulier d'être vigilant sur les points suivants :

- l'objectif devra s'appliquer essentiellement à l'azote, la question des apports de phosphore en agriculture pouvant être considérée comme secondaire.
- l'objectif devra s'appliquer dans son principe à tous les pays et l'objectif d'un bilan équilibré des apports d'azote à l'ensemble du territoire.

3. Les infrastructures agroécologiques

Actuellement, les agriculteurs doivent consacrer l'équivalent de 5% de leur surface de terres arables à des infrastructures agroécologiques¹⁵. L'objectif européen serait donc de doubler cette référence mais la situation est plus complexe.

Tout d'abord, l'objectif européen fait référence à la « surface agricole » et inclue donc potentiellement les surfaces toujours en herbe et non les seules terres arables. **Ce point sera à clarifier car aujourd'hui, en France comme dans l'ensemble des pays européens, les surfaces toujours en herbe représentent largement plus que 10% de la SAU.**

Mais surtout, l'objectif actuel ne conduit pas à une surface **réelle** de 5% pouvant être considérée comme ayant un réel intérêt écologique pour plusieurs raisons :

- **tout d'abord, certaines cultures annuelles sont considérées comme assimilables à des IAE.** C'est le cas des cultures de protéagineux (pois, lupin, féverole) ou des couvertures hivernales des sols. Ces cultures peuvent présenter un intérêt agronomique mais elles peuvent être conduites de manière conventionnelle (avec par exemple la possibilité d'utiliser des pesticides, des herbicides ou des engrais minéraux ou organiques) et l'on peut donc douter de leur intérêt écologique.

- ensuite, **un système complexe de coefficient fait que l'on peut répondre à cette exigence de 5% en immobilisant des surfaces très inférieures.** C'est en particulier le cas des infrastructures linéaires (haies, arbres alignés, bandes non cultivées en bordure de champ, bandes enherbées tampon le long des cours d'eau ou des forêts...) pour lesquelles une longueur de 1 km comptera pour un hectare, même si leur largeur est inférieure à 10 m. Ainsi, une haie de 1 km de long sur 2 m de large n'occupera que 2000 m² et comptera pour 10.000.

- Enfin, **les objectifs sont purement quantitatifs et il n'existe aucune obligation de qualité écologique des infrastructures.** Par exemple, une haie monospécifique et de hauteur homogène de thuyas ou de troènes sera considérée comme similaire à une haie comportant des espèces variées et des strates de végétation allant d'arbustes à de grands arbres et fournissant donc des habitats diversifiés. De même, la contribution ou non de l'infrastructure à l'établissement de continuités écologiques n'est pas prise en compte. Nous renvoyons au guide que nous avons élaboré en 2015 avec le groupe Casino.

En conclusion, on ne peut que se réjouir de l'ambition de l'Europe d'augmenter les surfaces d'intérêt écologique mais l'objectif actuel est trop imprécis pour pouvoir juger de sa portée réelle. Il conviendra d'être vigilant si l'on veut que les mesures concrètes qui seront mises en place permettent effectivement de renforcer les capacités d'accueil de la biodiversité au sein des espaces agricoles.

¹⁵ <http://www.rmt-biodiversite-agriculture.fr/moodle/pluginfile.php/259/course/section/154/Les-IAE-dans-la-PAC%20LP%20%28MAAF%29%2017.06.15.pdf>

