

Convention citoyenne pour le climat – préparation du projet de loi

Mesure SN 2.1.3 : Augmenter la TGAP sur les engrais azotés

Ministère pilote : MAA(DGPE)

Ministère(s) associé(s) : MTES MEF SGAE + MACP

1. **Projet d'article à partir de la proposition législative de la convention (en suivi des modifications commentées) :**

Au regard des éléments d'analyse produits au titre de l'étude d'impact, il est proposé de ne pas donner suite à cette proposition à un niveau franco-français du fait du manque de pertinence de l'approche proposée, du risque élevé de perte de compétitivité pour l'agriculture française vis-à-vis de ses concurrents européens et de son faible rendement en termes de bénéfices environnementaux. Il paraît plus opportun porter la question des leviers les plus pertinents à mettre en œuvre dans le cadre des travaux à venir au niveau européen concernant la mise en œuvre de la stratégie de la ferme à la fourchette qui intègre un objectif de réduction des excès azotés.

En revanche, sans attendre l'issue des discussions au niveau européen sur une éventuelle taxe supplémentaire, il est pertinent au niveau national d'amplifier le développement des légumineuses ce que compte faire le gouvernement dans le cadre d'un plan spécifique protéines, qui bénéficiera d'un soutien financier renforcé à travers le plan de relance, et de mobiliser encore davantage l'ensemble des instruments de politiques publiques visant à l'optimisation des pratiques de fertilisation.

Proposition législative :

Modifier par un article de loi le code de l'environnement pour y créer un article L. 213-10-8-1 :

« Art. L. 213-10-8-1

I.- Les personnes ~~qui acquièrent~~ des engrais minéraux azotés au sens du 1° de l'article L. 255-1 du code rural et de la pêche maritime sont assujetties à une ~~redevance pour pollutions diffuses.~~

II.- L'assiette de la redevance est la quantité d'azote contenue dans les produits mentionnés au I.346 ~~Les propositions de la Convention Citoyenne pour le Climat~~

III.- Le taux de la redevance est fixé à [XXX] euros par kilogramme d'azote.

IV.- Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent article. »

2. **Etude d'impact**

2.1 Etat des lieux

- **La gestion de l'azote en agriculture**

L'azote est un sel minéral indispensable aux fonctions biologiques de très nombreux organismes vivants (il entre dans la composition des protéines, de l'ADN, de la chlorophylle, etc...). C'est un élément nutritif essentiel pour la croissance des plantes, qui s'alimentent principalement à partir de l'azote minéral du sol (seules certaines plantes, les légumineuses, ont la faculté de fixer l'azote de

l'air). Cet azote peut être présent dans le sol, provenir de la minéralisation de la matière organique présente dans le sol, ou d'apport en fertilisants d'origine organique (dont les effluents d'élevage) ou minérale.

La gestion agronomique de l'azote consiste à équilibrer au mieux les besoins des plantes cultivées et les différentes fournitures d'azote dont elles peuvent bénéficier au cours des différentes phases de leur développement. Un déficit en azote peut amoindrir la fertilité du sol et les rendements, voire la qualité du produit (par exemple, la teneur en protéine, pour le blé). À l'opposé, un excédent d'azote au-delà des besoins immédiats des cultures est source de pollutions de différentes natures et à plusieurs échelles (acidification des sols, dégradation de la qualité des eaux de surface et souterraines, impacts sur la biodiversité, contribution au réchauffement global, etc.) et d'inefficacité économique. En conclusion, l'approche la plus pertinente sur ce sujet est de chasser les excès d'apport en azote, sources de l'essentiel des impacts négatifs sur l'environnement, et non pas restreindre l'usage de l'azote en tant tel, facteur de production essentiel en agriculture.

En 2017, la France a utilisé 2,2 millions de tonnes d'azote minéral, soit l'équivalent de 77 kg d'azote par hectare. En 2008, le niveau d'utilisation s'élevait à 83 kg d'azote par hectare. Compte-tenu de l'importance de ses surfaces agricoles, la France est le premier consommateur d'azote minéral de l'Union européenne en valeur absolue ; rapporté à la surface agricole, la France se situe au 10ème rang¹. D'après l'observatoire pour la fertilisation minérale et organique, les apports organiques contribuent à 26 % de l'azote total apporté sur les sols agricoles². L'agriculture française n'utilise en revanche que 0,5 millions de tonne d'azote issu de la fixation symbiotique (capté dans l'air par les légumineuses), soit près de 10 % de l'azote utilisé³. En termes de bilan nutritif brut, on constate une baisse du surplus d'azote par hectare de surface agricole estimée à -0,70 kg d'azote par an en moyenne entre 1990 et 2017, permettant de passer d'un surplus d'un ordre de grandeur de 60 kg à 40kg d'azote par hectare. Cette valeur moyenne masque cependant des variations géographiques importantes, en lien avec la spécialisation territoriale des filières (exemple : élevage en Bretagne, céréales dans la Beauce, etc.). En outre, le lien entre surplus d'azote (indicateur de pression) et concentrations en nitrates dans les eaux est complexe et peut présenter des délais temporels (sans compter les autres formes d'azote réactif).

- **Les enjeux environnementaux, leur encadrement et le coût**

- ✓ Qualité des eaux

Les fuites d'azote dans l'eau sont le fait du ruissellement et de la lixiviation (ou « lessivage »). Ce risque de fuites s'accroît lorsque les apports sont en excédent par rapport aux besoins des plantes. Une teneur trop élevée en nitrates dégrade la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines, et contribue au phénomène d'eutrophisation et de développement des algues vertes. Actuellement en France, 68 % de la surface agricole utile (SAU) est classée en zone vulnérable en raison des

1 Données Eurostat

2 Cette estimation inclut les effluents d'élevage non commercialisés et épandus localement mais ne tient pas compte des matières organiques sous statut de déchet (boues de station d'épuration urbaine ou industrielle, certains digestats de méthanisation, etc...) ni des importations de produits organiques (compost, produits organiques normés) qui ne sont pas suivis par l'observatoire, ni des restitutions de résidus de cultures directs après récolte.

³ Peyraud J.L., Cellier P., Donnars C., Vertes F. 2014. Réduire les pertes d'azote dans l'élevage. Expertise scientifique collective. Éditions Quæ Collection Matière à débattre et décider. 168 pp.

teneurs en nitrates dans les eaux, 81% des eaux de surface ont en 2018/2019 une concentration moyenne inférieure à 25 mg/L, près de 50% des eaux souterraines ont une concentration moyenne inférieure à 25 mg/L et 25% au-dessus de 40mg/L⁴. Le niveau et les modalités d'utilisation de l'azote sont actuellement fixés par la réglementation, au sein du programme d'actions nitrates pris en application de la directive nitrates. Il existe également des outils réglementaires (zones d'action renforcées, zones soumises à contrainte environnementale) permettant de renforcer l'encadrement de l'azote dans les zones à enjeu. Une redevance « élevage » pour pollution diffuse vise à couvrir l'ensemble des rejets dans l'eau liés à l'élevage (azotés, microbiologiques, organiques, phosphorés). L'assiette de cette redevance est fixée sur l'unité de gros bétail, sans connexion avec le niveau de dommage, et donc sans incitation à réduire les quantités d'azote par bête. Son rendement total est faible (quelques millions d'euros).

✓ Qualité de l'air

L'utilisation de l'azote, qu'il soit d'origine minérale ou organique, au moment de l'épandage est à l'origine d'émissions d'ammoniac qui est un polluant atmosphérique et un précurseur de particules fines. D'après le CITEPA⁵, les pratiques de fertilisation représentent 46 % des émissions d'ammoniac par l'agriculture, dont 20 % liés à l'épandage de matières organiques et 26 % par la fertilisation minérale (les autres sources d'émission sont la gestion des effluents dans les élevages et le pâturage). Toutes les matières minérales ne sont pas équivalentes en matière d'émission d'ammoniac, l'urée et les solutions azotées étant les plus émettrices. La volatilisation dépend cependant d'autres paramètres (mode d'épandage, période d'apport, climat, type de sols, autres caractéristiques physico-chimiques des matières)⁶. Certaines techniques d'épandage (utilisation de pendillards, injecteurs) et pratiques agricoles (enfouissement rapide) permettent de limiter les émissions.

La directive NEC (« National Emission Ceilings ») fixe pour la France un objectif de réduction des émissions d'ammoniac de -4 % entre 2005 et 2020 et -13% entre 2005 et 2030. Afin d'atteindre cet objectif, un guide des bonnes pratiques agricoles en faveur de la qualité de l'air a été édité en 2019. Parmi les meilleurs pratiques mises en avant figurent l'optimisation des apports d'azote (établissement d'un bilan prévisionnel, prise en compte des conditions pédo-climatiques), le choix des engrais azotés minéraux simples moins émissifs (substitution de l'urée granulé ou de la solution azotée par des engrais moins émissifs, utilisation de l'urée granulée à libération progressive et contrôlée, utilisation de l'urée granulée avec inhibiteurs d'uréase), ainsi que l'utilisation des meilleures techniques d'apports (injection, enfouissement, etc.) selon les types d'engrais minéraux ou organiques.

✓ Changement climatique

Le secteur agricole contribue en 2018 à 19 % des émissions françaises de gaz à effet de serre. Concernant le protoxyde d'azote (N₂O), les émissions agricoles représentent 36 MtCO₂e, soit 89 % des émissions nationales. Ces émissions sont liées à des processus biologiques de nitrification-dénitrification par les bactéries présentes dans le sol et dans les effluents d'élevage, du fait de

4 Rapportage nitrates 2020

5 Figure P 12, dans guide des bonnes pratiques agricoles pour l'amélioration de la qualité de l'air, 2019 <https://www.ademe.fr/sites/default/files/assets/documents/guide-bonnes-pratiques-agricoles-qualite-air-0100834.pdf>

6 Expertise collective « Valorisation des matières fertilisantes d'origine résiduaire sur les sols agricoles et forestiers » de 2014.

l'épandage de fertilisants azotés minéraux et organiques. Elles présentent une tendance à la baisse sur toute la période 1990-2018 (-3,5 MtCO_{2e}, soit -9 %), qui s'explique par une moindre utilisation de fertilisants azotés minéraux et une diminution du cheptel bovin.⁷

S'il n'existe pas de fiscalité sur l'utilisation d'azote minéral par l'agriculture, l'amont de la filière (fabrication d'engrais) est tout de même couvert par le système européen d'échange de quotas d'émissions de CO₂ depuis le 1er janvier 2013. Il est également assujéti à la TGAP pour émissions polluantes sur le protoxyde d'azote notamment.

La stratégie nationale bas carbone, qui fixe les objectifs de réduction des GES pour la France à l'horizon 2050 (pour lequel l'objectif est la neutralité climatique), affiche une ambition de réduction de N₂O pour la période 2029-2033 de 117 kt N₂O (total hors UTCATF), soit une baisse de 16 % par rapport à 2017. Elle recommande, pour ce qui concerne spécifiquement le protoxyde d'azote, la mise en œuvre des leviers suivants :

- optimisation du cycle de l'azote pour réduire au maximum les excédents azotés ;
- développement important des légumineuses seules ou en mélange ;
- dans une logique d'économie circulaire, optimisation de l'usage des effluents d'élevages et autres fertilisants organiques pour diminuer l'usage des fertilisants minéraux, et usage des engrais minéraux les moins émissifs ;
- développement d'outils d'aide à la décision sur l'ensemble du cycle pour adapter les apports aux besoins des cultures ;
- sélections variétales adaptées à un bas niveau d'intrants ;
- amélioration des conditions du sol pour diminuer les émissions de N₂O (pH, chaulage), pistes en phase d'expérimentation actuellement.

Il faut noter que la stratégie national bas carbone assigne au secteur agriculture/sylviculture un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2050 de -46 % par rapport à 2015. Cet objectif est nettement plus faible que celui assigné aux autres secteurs (-97 % pour les transports, - 95 % pour le bâtiment, -81 % pour l'industrie, etc.). Il est pleinement justifié et assumé car il se base sur la reconnaissance que l'agriculture repose sur l'exploitation d'un certain nombre de processus biologiques qui impliquent par construction des émissions, notamment à travers la fertilisation des sols.

✓ Economie circulaire

Les engrais azotés minéraux sont majoritairement synthétisés à partir d'énergie fossile. Dans une perspective d'économie circulaire, il y a enjeu à réduire la dépendance de l'agriculture française aux ressources non renouvelables, notamment soumises à la volatilité des prix. La substitution de l'azote issu de ressources non renouvelables par de l'azote organique est cependant compliquée du fait de la spécialisation géographique en agriculture, qui se traduit par des zones avec de fort besoins mais très peu dotées en ressources d'azote organique, notamment par manque d'activité d'élevage dans ces zones. Or, l'azote organique est un produit coûteux à transporter, et le transport serait lui-même source d'émissions.

Une modulation de la TVA a été mise en place en 2014 soumettant au taux intermédiaire les matières fertilisantes d'origine organique produites par une activité agricole et les matières utilisables en agriculture biologique, et au taux normal les autres matières.

Le volet agricole de la feuille de route économie circulaire, publié en février 2019, fixe l'ambition de réduire cette dépendance, par la production de matières fertilisantes issues du recyclage, minérales ou organiques, avec une qualité agronomique et sanitaire élevée. Une étude prospective est en cours afin de définir différentes trajectoires de réduction de la dépendance aux engrais d'origine non renouvelable, dont les conclusions sont attendues pour l'été 2020. Les actions du volet agricole de la feuille de route économie circulaire prévoient au niveau réglementaire la définition d'un « socle commun d'innocuité et de caractéristique agronomique » des matières fertilisantes issues du recyclage dans l'objectif de renforcer les exigences sanitaires, mais également de les rendre plus visibles. Elles prévoient également le soutien à la recherche, l'innovation, le transfert et la diffusion sur les technologies de recyclage des nutriments majeurs, la connaissances sur les matières fertilisantes d'origine organique, le développement d'outils, de techniques et d'équipements permettant de mieux raisonner la fertilisation à la dose de nutriment (N, P, K) à partir de ces matières, de mieux appliquer ces matières, ainsi que le développement d'outils, méthodes et technologies, y compris dans le domaine du numérique, permettant d'assurer la traçabilité et de suivi des matières appliquées et cumul des indésirables dans les sols.

Le développement des légumineuses, capables de fixer l'azote de l'air et de le restituer au sols, fait aussi partie des solutions.

✓ Estimation du coût des effets externes négatifs pour l'environnement

Les coûts des effets externes négatifs pour l'environnement liés à l'usage d'engrais azotés en agriculture sont difficiles à évaluer avec précision : ils sont estimés entre 0,9 et 2,9 Md€ par an⁸. Pour l'eau et la biodiversité, ces coûts sont fondés sur une appréciation des dépenses de dépollution (traitement de l'eau potable, nettoyage et traitement des algues vertes) et pertes marchandes touristiques, mais n'intègrent pas les coûts internalisés par l'agriculture pour se conformer à la réglementation. A titre d'exemple, dans le cadre du programme de maîtrise des polluants d'origine agricole (PMPOA), parmi les 2,8 Md€ investis de 1993 à 2007 pour améliorer la gestion de l'azote dans les élevages, 80 % ont été pris en charge par les professionnels agricoles. **Les facteurs influençant la consommation d'engrais et place d'une fiscalité azote**

La consommation d'engrais est impactée par les perspectives de rendement et la volatilité du prix des engrais et des céréales⁹. Ces aléas conjoncturels affectent cependant de manière moins vive les livraisons d'azote que celles d'autres éléments nutritifs, tels que les phosphates ou la potasse. En 2008-2009, une baisse de 1 % du rapport « prix céréales/coût des engrais » a provoqué la baisse de seulement 0,3 % des livraisons d'azote, contre 0,8 % pour les livraisons de potasse et de phosphates. A l'inverse, en 2010-2011, une progression de 1 % du rapport « prix céréales/coût des engrais » a provoqué la hausse de 0,3 % des livraisons d'azote, contre 0,4 % pour la potasse et les phosphates.

Plusieurs études empiriques se sont penchées sur les impacts économiques, environnementaux et sociaux (redistributifs) de diverses formes de taxes sur l'azote. Elles se fondent, soit sur l'analyse de données issues de pays ayant expérimenté ce type de taxes, soit sur des simulations de modèles économiques du secteur agricole, et intégrant des modules intégrant l'utilisation et les flux d'azote.

L'étude de Bel et al. (2004)¹⁰ analyse les facteurs de la demande d'engrais agricole dans six pays

8 CGDD, 2015. Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions. Etude et documents n°136

9 Agreste Primeur n°291, 2012. Engrais minéraux azotés : ajustement des apports.

ayant mis en place des taxes sur l'azote dès les années 1970-80 : Finlande (introduction en 1976), Suède (1985), Autriche (1986), Norvège (1988), Danemark (1998), Pays-Bas (1998). Les résultats montrent que la demande d'engrais azotée s'est révélée globalement peu sensible aux variations de prix des engrais, avec une élasticité-prix estimée à 0,08 – c'est-à-dire qu'une augmentation de 1 % du prix de l'engrais conduisait à une baisse de 0,08 % de la demande. Les caractéristiques des taxes sur l'azote étaient cependant variables selon les pays, en termes d'assiette (engrais NPK ou N seul, sur les engrais ou sur les surplus d'azote), de taux de taxation (20 %, 30 %), de progressivité (taxe linéaire dès le premier kilo, ou taxe croissante par paliers de consommation d'engrais, etc.). Au final, l'étude conclue à un effet inexistant ou très faible de l'instauration d'une taxe sur l'azote sur la demande d'engrais, malgré des taux de taxation significatifs – de l'ordre de 10 à 30 % du prix de l'engrais azoté. La demande d'engrais azoté est plus sensible au prix et au rendement des cultures, ainsi qu'au prix des produits phytosanitaires (élasticité-prix croisée) qu'au prix de l'engrais.

Les enjeux économiques et de compétitivité pour l'agriculture française

Une taxe sur les engrais a pour conséquence de renchérir le coût de production des exploitations agricoles. Son effet sur le coût est atténué dès lors que l'agriculteur dispose de facteurs de substitutions à des coûts raisonnables. Gohin et al. (2003)¹¹ ont montré que, sous l'hypothèse qu'une telle substitution soit possible, la contraction de l'offre agricole en céréales et oléoprotagineux reste limitée (moins de 5 % de baisse). Cependant, ils montrent également qu'une taxe à 20 % sur les engrais minéraux peut avoir des conséquences significatives en termes de commerce extérieur agroalimentaire : baisse des ventes d'oléagineux français sur le marché domestique (-2,9 % pour les oléagineux, -2,1 % pour les protéagineux) ; baisse de -24,7 % des exportations de blé tendre.

Dans l'hypothèse d'une taxe d'un niveau élevé (ce qui serait nécessaire pour escompter un impact en matière de réduction de la fertilisation et de bénéfices environnementaux), les conséquences en termes de compétitivité pour l'agriculture française vis-à-vis de ses concurrents européens seraient donc potentiellement très significatives. C'est d'ailleurs pour cette raison que les pays européens qui disposaient d'une telle taxe avant leur entrée dans l'Union européenne l'ont abandonné, généralement au moment de leur adhésion (cf. infra).

Il convient également de s'intéresser aux effets de la taxe sur la pollution azotée. Les dommages comme les coûts d'abattement sont très variables entre exploitations agricoles et entre bassins versants (pour ce qui concerne la pollution de l'eau). L'étude récente de Lungarska et Jayet (2018)¹² compare les impacts économiques et environnementaux d'une taxe uniforme avec ceux d'une taxe différenciée par bassin versant. Leurs résultats indiquent qu'en cas de taxe uniforme, des pertes de revenus agricoles importantes sont à attendre, allant jusqu'à l'abandon de l'activité agricole dans certaines zones.

2.2 Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

¹⁰ Bel, F., d'Aubigny, G. D., Lacroix, A., & Mollard, A. (2004). Efficacité et limites d'une taxe sur les engrais azotés: éléments d'analyse à partir de seize pays européens. *Economie prevision*, (5), 99-113, <https://doi.org/10.3406/ecop.2004.7384>.

¹¹ Gohin, Alexandre, Hervé Guyomard, et Fabrice Levert. « Impacts économiques d'une réduction des utilisations agricoles des engrais minéraux en France: une analyse en équilibre général ». *Économie & prévision*, no 1 (2003): 1330.

¹² Lungarska, A., & Jayet, P. A. (2018), « Impact of spatial differentiation of nitrogen taxes on french farms' compliance costs », *Environmental and Resource Economics*, 69(1), 1-21.

- Demande de la convention citoyenne pour le climat (CCC)

La proposition est avancée au motif que les engrais azotés constituent une part importante des émissions de gaz à effet de serre en agriculture. Ils ont aussi un impact important en termes de pollution de l'air. Il faut rappeler que la CCC estime que le principal levier de la réduction de l'utilisation et de la substitution des engrais azotés repose sur une recomplexification des rotations et l'introduction des légumineuses, qui sont au cœur de la transformation de l'agriculture qu'elle appelle de ses vœux. Toutefois, en complément, la CCC propose cette redevance visant la réduction de l'utilisation des engrais minéraux azotés et leur substitution. La CCC est attachée à ce qu'elle s'applique aussi bien sur les engrais produits en France qu'à l'étranger. La CCC évoque un taux de la taxe de 20 à 40 euros par tonne d'azote, ce qui représenterait une recette de 45 à 90 millions d'euros pour l'État. Aucun élément d'impact sur l'efficacité environnementale et sur la productivité de l'agriculture française n'est fourni. La CCC identifie bien le risque économique, notamment au regard des expériences non conclusives d'autres Etats membres : « Un moyen pratiquement pas utilisé en Europe : cinq pays européens ont instauré par le passé des mesures de taxation des engrais azotés : la Finlande, la Suède, l'Autriche, la Norvège et les Pays-Bas. Ces expériences ont été par la suite abandonnées, en général au moment de l'adhésion du pays concerné à l'Union européenne, dans un objectif de réduction des distorsions fiscales. L'augmentation d'une taxe existante ou l'introduction d'un dispositif nouveau serait de nature à nuire à la compétitivité de l'agriculture française et donc difficilement acceptable. »

Les tentatives avortées au plan national sont également rappelées : « Depuis une quinzaine d'années, des propositions d'amendements sont faites en ce sens sans succès. Deux amendements visant le même objet avaient été déposés lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2019, sans être cependant adoptés. L'argumentation avancée par le rapporteur spécial dans l'hémicycle pour rejeter la proposition reposant sur l'absence d'étude d'impact sur la trésorerie des agriculteurs et la distorsion de concurrence qui en découlerait par rapport aux autres pays européens. »

- Intérêt de l'instrument de la fiscalité au regard des différents enjeux

Au regard de l'**enjeu de dégradation des eaux**, un instrument de fiscalité ne devrait pas porter sur la quantité d'engrais achetés, qui n'est pas corrélée à un niveau de pollution, mais sur une estimation de l'azote apporté en excès par l'agriculteur.¹³

Au regard de l'**enjeu de la qualité de l'air**, l'assiette de la taxe devrait porter sur l'utilisation des engrais les plus émissifs ou des matériels d'épandage les plus émissifs.

Au regard de l'**enjeu de l'économie circulaire**, il serait plutôt nécessaire de taxer les engrais d'origine non renouvelable, sachant que certains engrais minéraux peuvent être issus du recyclage ou de process renouvelables.

Au regard de l'**enjeu du changement climatique**, une taxe sur l'ensemble des engrais minéraux azotés nécessiterait également de taxer le flux d'azote contenu dans les aliments pour animaux

¹³ Carpentier, A., & Salanie, F. (1999, June). Engrais et pesticides: effets incitatifs des instruments économiques. In Les entretiens de Ségur: Pollutions locales de l'air et de l'eau: quelles implications économiques? (pp. 14-p)

importés, à l'origine de problème de non bouclage du cycle de l'azote, ce qui n'est pas sans complexité en matière de mise en œuvre, ni sans risques en matière de différends avec nos partenaires commerciaux.

Au regard de l'enjeu de compétitivité de l'agriculture françaises, des risques réels de décrochement de l'agriculture française vis-à-vis de ses concurrents européens sont identifiés, quelles que soient les modalités envisagées pour cette redevance.

- Articulation avec les autres instruments de politiques publiques

L'état des lieux montre que de nombreux instruments sont déjà déployés ou devraient l'être prochainement : réglementation nitrates, fiscalité (redevance pollution diffuse élevage, TGAP des émissions atmosphériques, TVA), plans et stratégies d'actions déjà en place ou en cours d'élaboration (SNBC, stratégie protéine, volet agricole de feuille de route économie circulaire, PREPA et plan matériels moins émissifs). Au regard de l'ensemble des moyens d'action déjà existant, il n'est pas évident qu'une redevance supplémentaire apporte une plus-value significative, ceci d'autant plus qu'elle poserait des questions d'articulation avec les instruments en place, notamment en vue d'éviter des effets contre-productifs (à titre d'exemple, la réglementation nitrates plafonne les quantités d'azote organique utilisés à l'hectare, ce qui peut être contradictoire avec l'objectif de substituer l'azote minéral par de l'azote organique).

Même s'il serait nécessaire d'approfondir les différentes caractéristiques possibles du système de taxation de l'azote (source d'azote prise en compte (minéral, organique, alimentation animale), assiette de la taxe (engrais azoté ou surplus d'azote), taux de la taxe (uniforme dès le premier kilo, à partir d'un certain niveau, taxe progressive), périmètre d'application (différenciation géographique) afin de juger définitivement de l'opportunité de cette redevance, les éléments d'ores et déjà disponibles témoignent de risque économiques avérés et d'un rendement en termes de bénéfices environnementaux a priori relativement faible..

Il convient également de noter que la gestion durable des nutriments fait partie des priorités du Pacte Vert de la Commission européenne, qui prévoit la mise en place en 2022 d'un plan d'actions à l'échelle européenne dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies Farm to Fork et Biodiversité qui ont fixé l'objectif de réduire de 50 % les pertes dans l'environnement induits par les apports de fertilisants en excès. Ce niveau d'intervention à l'échelle européenne est nécessaire pour réinterroger la réglementation nitrates et limiter la mise en place de mesures à l'origine de distorsion de concurrence entre les agricultures des pays de l'Union européenne.

2.3 Analyse des impacts des dispositions envisagées (y compris chiffrage éventuel)

- Impact économique, environnemental et financier

La CCC avance un montant de la taxe à 20 €/tN la première année puis de 40 €/tN la deuxième année. Une taxe à 20 €/tN représente environ 2,8 % du prix des engrais azotés en 2019, et génèrerait une recette de 45,7 M€.

Les charges d'engrais minéraux azotés représentent en moyenne 5,9 % du chiffre d'affaires des exploitations agricoles, avec de fortes variations selon le type de production et les régions. Cette part représentait en 2018 environ 14 % pour les céréales et oléo protéagineux, et moins de 2 % pour les élevages de volailles et de porcins. L'impact « brut » d'une hausse du prix d'achat des engrais est directement proportionnel à cette intensité en engrais. Sous l'hypothèse de comportements et de revenus inchangés par rapport à 2018, selon l'orientation des exploitations, une taxe à 20€/tN

représenterait une baisse du résultat brut d'exploitation de 0,6 % pour les céréales et oléo-protéagineux, et quasiment nul en maraîchage, viticulture, fruits, fleurs et horticulture diverse.

En raison de ce faible impact sur le résultat d'exploitation, il est peu probable qu'une taxe de cette nature avec les taux modérés proposés ait un effet incitatif et oriente les exploitations agricoles vers des pratiques plus économes en engrais et se traduise par des effets significatifs en termes de réduction des émissions de protoxyde d'azote.

Elle contribuera cependant à éroder le résultat et le capital des exploitations agricoles françaises, susceptible de se traduire, soit par des impasses (par exemple arrêt des apports en potasse ou phosphore), ou d'altérer la capacité à investir, y compris dans la transition agro-écologique.

Un réel impact environnemental ne pourrait être perçu qu'avec un niveau de taxe beaucoup plus élevé. Elle se traduirait alors par des conséquences économiques importantes pour les exploitations agricoles, dans un contexte déjà très tendu (la production française de céréales, la sole oléagineuse et la betterave vont connaître une année d'ores et déjà particulièrement difficile en 2020).

Si l'exploitant décidait de ne plus optimiser ses apports azotés du fait du coût de la taxe (pour mémoire la réglementation communautaire ne vise pas à réduire les apports d'engrais mais à garantir le juste apport au regard des capacités d'absorption des cultures en fonction des conditions pédoclimatiques et à sanctionner les surplus), cela induirait une diminution de son rendement ou la qualité de sa production (par exemple la teneur protéique du blé). Si une telle disposition fiscale n'était prise qu'au niveau national et non au niveau communautaire, elle aura alors pour conséquence une perte de part de marchés au profit de nos principaux concurrents européens dont les bilans azotés sont plus dégradés que ceux de la France.

En effet, sur le plan **environnemental**, la comparaison des indicateurs de la stratégie de la ferme à la fourchette entre Etats Membres est instructive : nous ne sommes pas les plus mal placés sur l'azote, notamment si l'on regarde le bilan nutritif en azote (13^{ème} sur 27). Ainsi, si la production française reculait, nos principaux concurrents européens prendraient notre place, alors qu'ils s'avèrent être moins vertueux que nous (l'Allemagne est 21^{ème}, la Pologne 15^{ème}, Italie 19^{ème}, Danemark 20^{ème}, Belgique 24^{ème}, Pays-Bas 26^{ème}).

D'où la nécessité de privilégier un portage de cette proposition au niveau européen

Cette appréciation ne tient pas compte de l'impact éventuelle pour l'industrie des fertilisants, ni pour les jardiniers amateurs et de subsistance, les consommateurs et pour le commerce extérieur en raison de la hausse potentielle du prix des denrées. Elle se fait à système constant et ne rend pas compte des éventuelles réorientations entre productions.

2.4 Options envisagées et dispositif retenu

Si la mesure au premier abord peut sembler constituer un signal en faveur de l'accélération de la transition agro-écologique de l'agriculture, en matière de gestion durable et intégrée des nutriments, elle ne repose pas sur l'approche la plus pertinente (à savoir la lutte contre les excès de fertilisation et non pas la lutte contre la fertilisation en tant que telle). Au-delà de sa valeur symbolique, cette proposition de redevance ne pourra avoir qu'un rendement très faible d'un point de vue environnemental, notamment compte tenu du niveau de taxation envisagé par la CCC. Dans tous les cas, si elle était mise en œuvre, cette mesure se traduirait néanmoins inévitablement comme un facteur de distorsion de concurrence, en particulier vis-à-vis des autres Etats Membres européens, dès lors que la France serait le seul Etat-Membre à mettre en œuvre une taxation de ce type.

En conclusion, la mesure proposée présente des conséquences certaines en matière de compétitivité relative vis-à-vis de nos voisins européens et un impact environnemental très certainement extrêmement marginal, sauf à envisager un taux de taxation beaucoup plus élevé qui ne ferait qu'amplifier la problématique économique et concurrentielle, tout en conservant un faible rendement environnemental au global. En conséquence, il est proposé de porter cette mesure au niveau européen dans le cadre des débats à venir sur les leviers à mettre en œuvre pour décliner la stratégie européenne de la ferme à la fourchette et de ne pas donner suite à cette proposition de la commission citoyenne à un niveau franco-français.

L'introduction d'une telle taxe avec un niveau de taxation induisant une réduction des apports azotés de l'agriculture française, conduira nos concurrents européens à prendre les parts de marché laissées par notre production agricole en repli, en accroissant leur propre production, n'étant pas soumis à une fiscalité similaire, et ce alors que, pour certains, ils utilisent déjà aujourd'hui plus d'engrais minéraux azotés que la France (c'est notamment le cas de nos principaux concurrents européens en grandes cultures).

En revanche, sans attendre l'issue des discussions au niveau européen sur une éventuelle taxe supplémentaire, il est pertinent au niveau national d'amplifier le développement des légumineuses ce que compte faire le gouvernement dans le cadre d'un plan spécifique protéines, qui sera soutenu par le plan de relance. Par ailleurs, la préparation du prochain programme d'actions national nitrates pour 2021 et la mise en œuvre du plan matériel moins émissif à compter de fin 2020 (avec l'appui du plan de relance) seront également des occasions de renforcer à court terme le dispositif d'encadrement des pratiques de fertilisation.

2.5 Consultations menées et modalités d'application

Cette proposition n'a fait l'objet d'aucune consultation de la profession agricole et de l'industrie de la fertilisation. Cette taxe s'appliquerait sur l'ensemble du territoire national à compter de 2021. Un décret et possiblement un arrêté sera nécessaire afin de définir le dispositif.