

Situation de la filière laitière aux Pays-Bas vis-à-vis du phosphore

Depuis la disparition des quotas laitiers, la stratégie des Pays-Bas a été d'accroître le cheptel pour développer la production laitière. L'effet pervers de cette augmentation des effectifs observée et réprimandée par la Commission Européenne est l'accroissement des émissions globales de phosphore issues du troupeau laitier national. Épinglé en 2016 par Bruxelles pour avoir dépassé deux ans d'affilée le plafond d'émission de phosphore autorisé, le pays a annoncé en toute fin 2016 la mise en place d'un plan de réduction des émissions de phosphore. Le respect du « plafond phosphore » est l'une des conditions à respecter pour le maintien de la Dérégulation à la Directive Nitrate dans les élevages laitiers néerlandais.

La Cadre réglementaire azote et phosphore aux Pays-Bas

L'origine du plafond phosphore aux Pays-Bas

Depuis plus d'une dizaine d'année, les élevages laitiers néerlandais bénéficient d'une dérogation au plafond d'azote organique de 170 kg N organique/ha épanachable fixé par la Directive Nitrate.

La dérogation en vigueur actuellement court jusqu'au 31 décembre 2017 et fixe un plafond d'azote organique de 230 kgN/ha pour les élevages laitiers situés en zone sableuse et un plafond de 250 kgN/ha pour tous les autres élevages laitiers.

Cette dérogation est toutefois soumise au respect de plusieurs conditions. L'une d'entre elle concerne la production de phosphore issue de l'élevage qui ne doit en aucun cas dépasser la situation de 2002, à savoir 172,9 millions de kg (P₂O₅). Il en est de même pour l'azote dont la quantité produite par les élevages représentait 504,4 millions de kg en 2002.

Chronologie de la réglementation liée à l'utilisation de l'azote et du phosphore

Les Pays-Bas sont connus pour avoir introduit en 1998 le système « MINAS », basé sur le bilan apparent de l'azote et du phosphore à l'échelle de l'exploitation. Dans le cadre de ce système, des limites d'excédent N et P à respecter étaient fixées pour les exploitations.

Le 1er janvier 2002, le système MAO - Manure Transfer Contracts (contrats d'exportation des déjections) – a remplacé le système MINAS pour assurer le respect des limites d'application de la directive sur les nitrates. Les éleveurs qui produisaient trop de déjections étaient contraints de signer des contrats de transfert d'effluents avec des agriculteurs, d'autres éleveurs moins intensifs ou des unités de traitement.

Ce système MAO a été supprimé au début de 2005 pour être remplacé en 2006 par la fixation de limites d'application d'azote et de phosphore plutôt que sur un système normatif portant sur les pertes. Ces limites d'application sont toujours d'actualité mais ont été réduites depuis leur mise en place.

Normes d'application d'azote et de phosphore (organique + minéral) en 2006, 2009 et 2015 pour l'herbe et les cultures

	2006	2009	2015
N herbe ^a	290-385	260-340	250-385
P ₂ O ₅ herbe	110	110	80-100 ^b
P ₂ O ₅ cultures	85 (+10) ^c	85	50-75 ^b

a- Selon le type d'exploitation de l'herbe et le type de sol

b- Selon la teneur en phosphore du sol

c- Complément possible de 10kg/ha de P d'origine minérale

Toutefois, des mesures spécifiques peuvent être appliquées s'il est scientifiquement prouvé qu'elles répondent au même objectif d'amélioration de la qualité de l'eau. Pour les élevages laitiers, l'utilisation du modèle ANCA développé par l'université de Wageningen est un exemple d'actualité.

« ANCA » (Annual Nutrient Cycling Assessment) est un outil qui permet une évaluation annuelle du cycle des éléments minéraux et cherche à appréhender les pollutions causées par l'élevage laitier tout en cherchant à les réduire.



Une nouvelle réglementation concernant la gestion des déjections est applicable depuis le 1 janvier 2014 et concerne tous les élevages (toutes productions confondues) dont la quantité de phosphore organique (P₂O₅) produite est supérieure à 100 kg / ha sur la SAU de l'exploitation. Selon la localisation de l'exploitation, une partie de ce surplus doit être traitée (incinérée, ou traitée puis exportée hors des Pays-Bas).

Traitement et transfert des déjections : 40 millions de kg d'azote exportés hors du pays en 2014

En l'espace de 15 ans, les mesures réglementaires portant sur la gestion des déjections se sont traduites par un doublement des quantités d'azote et de phosphore traitées et/ou redirigées vers un autre usage que l'agriculture néerlandaise. Environ 40 millions de kg d'azote et 23 millions de kg de phosphore (P₂O₅) organiques ont été exportés hors du territoire des Pays-Bas en 2014 contre respectivement 23 millions et 14 millions de kg en 2002.

Historique des destinations de l'azote et du phosphore d'origine organique hors valorisation agricole aux Pays-Bas (millions de kg)

	2000-2003		2012-2014	
	N	P ₂ O ₅	N	P ₂ O ₅
Traitement + exportation	23	14	40	23
Traitement (élimination) ^a	4	3	21	9
Usage non agricole ^b	12	4	18	7
Total	39	21	79	39

a- Traitement dont le produit final n'est pas utilisé comme fertilisant (incinération)

b- Utilisation par des particuliers ou sur des zones naturelles

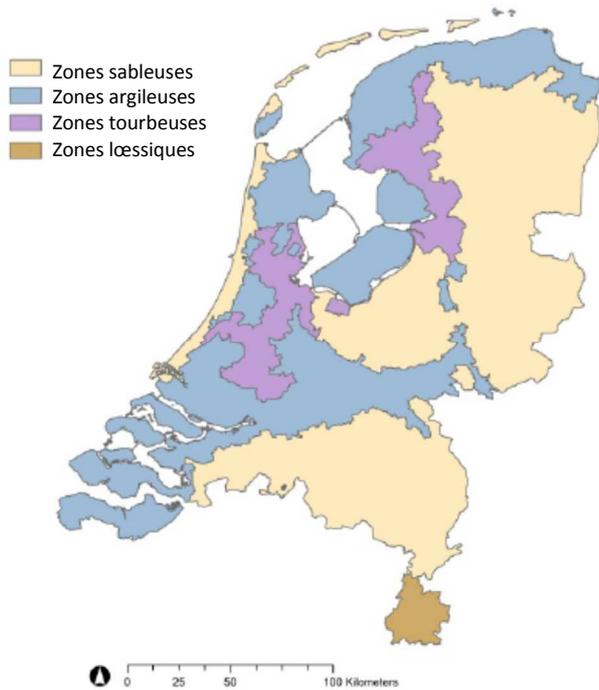
Les exportations se font majoritairement vers les pays voisins : 65 % des volumes vers l'Allemagne (des mémorandums sont signés avec les Länder de Rhénanie, du Nord Westphalie, de la Basse Saxe, ou de la Saxe Anhalt), 45% répartis de manière égale vers la Belgique (Flandre), et la France.

La réponse sur la qualité de l'eau

Un suivi de la qualité des eaux par type de sol

Historiquement, le suivi de la qualité de l'eau sur les exploitations agricoles est réalisé via un réseau de surveillance qui s'intéresse particulièrement à la couche supérieure des eaux superficielles dans le sol. Une distinction est faite selon le type de sol rencontré : argileux, sableux, limoneux et tourbeux.

Les types de sols rencontrés aux Pays-Bas



L'échantillonnage se fait sur l'eau lixiviée provenant des zones racinaires. Cette eau lessivée est analysée en prélevant des échantillons dans la zone insaturée sous la zone racinaire :

- A une profondeur comprise entre 1,5 et 3,0 mètres sous la surface si la nappe est à plus de 5 mètres sous la surface
- Sur le mètre supérieur de la nappe si cette nappe est inférieure à 5 mètres de profondeur;

Si les parcelles sont drainées, des échantillons sont également réalisés à l'exutoire des drains.

Des données supplémentaires sur les paramètres climatiques, telles que la quantité de précipitations et d'évapotranspiration sont collectées et utilisées à l'aide de modèles pour expliquer l'effet de ces paramètres sur les mesures.

Les élevages laitiers majoritaires dans les zones sableuses et tourbeuses

L'élevage laitier et les exploitations en polyculture représentent la plus grande part de l'utilisation des terres aux Pays-Bas. Ils représentent plus de 60% de la superficie de chaque région.

La production laitière est majoritaire dans les régions de tourbe et de sable. Dans les régions argileuses et de lœss, la polyculture et l'élevage laitier représentent également une part non négligeable de l'utilisation des terres.

Part des différents types de production dans l'occupation des sols de chaque région (% de la SAU totale)

	Fermes laitières	Polyculture	Hors-sol	Autres
Z. sableuse	46%	16%	14%	24%
Z. argileuse	35%	39%	11%	15%
Z. tourbeuse	77%	-	-	23%
Z. lœssiques	28%	33%	22%	17%

Les zones sableuses et lœssiques affichent toujours une teneur en nitrates supérieures à 50mg/l

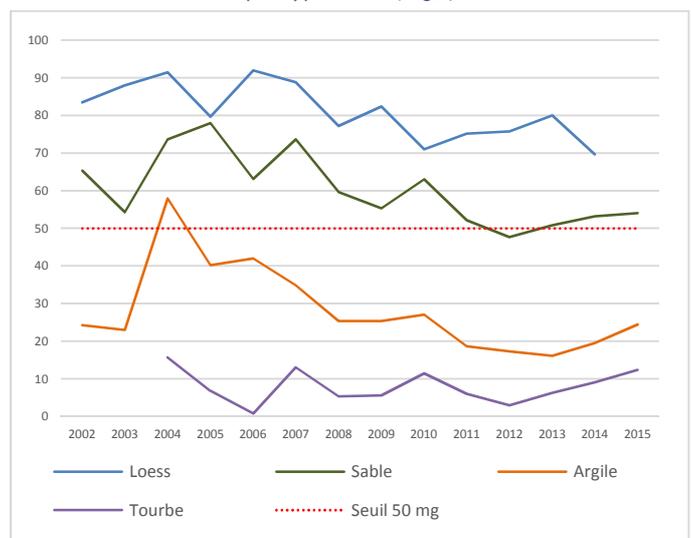
La concentration moyenne en nitrates dans les régions sableuses a montré une diminution depuis 2010 pour passer sous la barre des 50mg/l en 2012, mais la tendance depuis s'est à nouveau inversée et la concentration seuil est à nouveau dépassée depuis 2014. Dans la zone sableuse du sud, la concentration moyenne en nitrates stagne depuis 2012 à une valeur de 75mg/l.

Les exploitations laitières présentes dans ces zones sableuses ont certes montré un réel progrès dans la gestion de l'azote (notamment entre 1992-1995 et 2008-2011). Toutefois, sur la période 2012-2015, 40% d'entre elles présentaient encore des concentrations moyennes en nitrates proches ou au-dessus de 50mg/l.

La concentration moyenne en nitrates dans la région de lœss sur la période 2012-2015 était de 75 mg/l, toujours bien au-dessus de la norme de 50 mg/l. Aucun progrès n'a été constaté par rapport à la période précédente (2008-2011).

Dans les zones argileuses et tourbeuses, les concentrations en nitrates sont beaucoup plus faibles, en lien notamment avec les phénomènes de dénitrification de l'azote, notamment dans les zones tourbeuses.

Evolution des teneurs en nitrate dans l'eau lixiviée entre 2002 et 2015 par type de sol (mg/l)



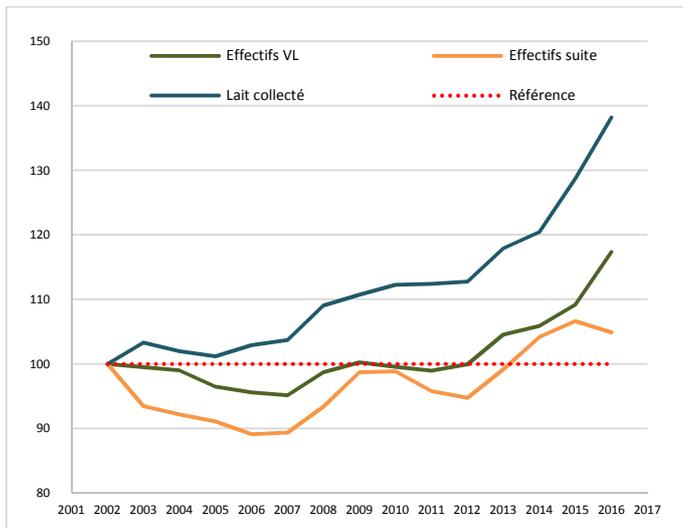
Le boom de la production laitière depuis 2002 et son incidence sur la production de phosphore

Une expression explosive liée à la fin des quotas

Depuis 2002, le cheptel laitier néerlandais a vu ses effectifs croître de plus de 17 % (+257 500 vaches). Mais c'est surtout le volume de lait collecté qui a fait un bond de +38% sur cette même période.

Cette dynamique a été accentuée ces 2 dernières années avec une hausse de 11,9% de la collecte de lait sur la première campagne après-quotas (2015/2016) accompagnée par des effectifs de vaches de plus en plus nombreux (+ 190 000 vaches entre fin 2013 et fin 2016).

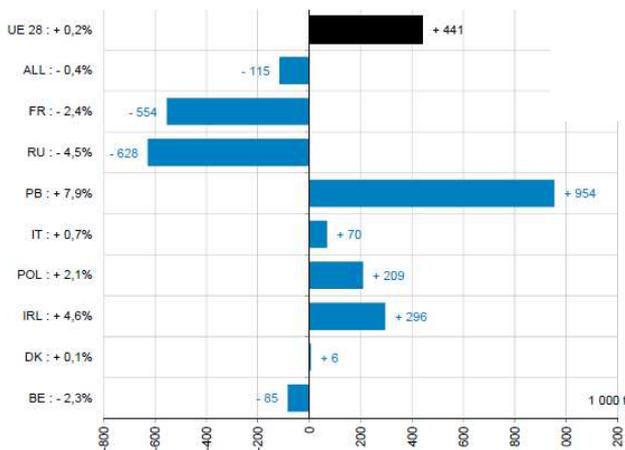
Evolution des effectifs laitiers et de la livraison de lait entre 2002 et 2016 (base 100 sur année de référence 2002)



Depuis la fin des quotas, la stratégie de production laitière des Pays-Bas, en particulier au premier semestre 2016, a très fortement contribué à la hausse de collecte européenne, déstabilisant le marché mondial avec comme réponse la crise laitière.

Les Pays-Bas ont ainsi produit en 2016 quatre millions de tonnes de plus qu'en 2005 (progression de quasiment 1 million de tonnes par an sur 2015 et 2016), participant de ce fait à la surproduction européenne.

Evolution de de la collecte laitière européenne en 2016 (cumul sur 11 mois) – Source : FranceAgrimer



Une surproduction de phosphore depuis 2015 en lien avec l'augmentation des effectifs laitiers

L'une des conséquences du boom laitier néerlandais permis entre autre par l'accroissement des effectifs laitiers depuis 2013 porte sur la production d'azote et de phosphore par ces animaux. En effet, même si la production de phosphore par l'ensemble des filières animales a connu des hauts et des bas ces dernières années, le plafond de production autorisé (172,9 millions de kg) n'est plus respecté depuis 2015 et est étroitement liée à l'évolution des effectifs laitiers. Ce surplus est estimé à plus de 7 millions de kg de P₂O₅.

Cette surproduction de phosphore est aujourd'hui pointée du doigt par l'Europe, mais il semblerait également que le plafond azote ait été franchi sur l'année 2016 d'après les premiers éléments disponibles sur le site du bureau central de la statistique néerlandais (+3,1 millions de kg d'azote).

Evolution de la production d'azote et de phosphore entre 2002 et 2016 (base 100 sur année de référence 2002)



Le risque : le non renouvellement de la Dérogation Directive Nitrate

S'il n'est pas prouvé à l'issue de 2017 que le plafond soit respecté, la dérogation ne sera pas renouvelée. Le retour à la limite des 170kg d'azote par ha serait donc synonyme de la disparition de 460 000 à 500 000 vaches, ce qui permettra également de respecter le plafond P2O₅.

De plus, si des mesures ne sont pas prises rapidement, Bruxelles peut prendre la décision d'annuler la dérogation encore valable pour l'année 2017.

Du permis phosphore en 2015 au plan phosphate en 2017, les stratégies pour réduire la production de phosphore par le troupeau laitier

2016, l'Europe dit non au permis phosphore...

Du fait de l'augmentation du cheptel laitier depuis 2015 et de son incidence sur les productions de phosphore organique, et face au risque de non-renouvellement de la dérogation à la Directive Nitrates, les pouvoirs publics néerlandais ont cherché une solution pour freiner cette dynamique de surproduction.

Fin 2015, décision a été prise d'instaurer des droits individuels « phosphore », sorte de permis, pour chaque élevage laitier pour une mise en place au 1^{er} janvier 2017. Le concept permettait à chaque éleveur, et selon un taux de référence spécifique, de se voir accrédi-ter un permis « phosphore », transmissible ou négociable (avec une valeur économique) avec d'autres structures. A chaque négociation de ces permis, le gouvernement prévoyait un prélèvement de 10%, de sorte à garantir la réduction de la production de phosphore.

Ce système de quotas/permis phosphore a été présenté à la Commission Européenne en septembre 2016 qui en a refusé la mise en place. En effet, afin de préserver une concurrence loyale sur le marché de l'Union Européenne, les États ne sont normalement pas autorisés à accorder aux entreprises des subventions ou des aides qui ne sont pas disponibles dans d'autres États. Ces subventions sont considérées comme des « aides d'État » et la Commission Européenne a considéré le plan phosphore proposé par les Pays-Bas comme étant une aide d'État.

Les circonstances dans lesquelles les aides d'État sont autorisées sont couvertes par des règles complexes. Ces règles stipulent par exemple qu'il n'est pas possible de les utiliser pour une situation dans laquelle un règlement de l'Union Européenne est ou a été violé. Puisque les Pays-Bas n'ont pas respectés le plafond réglementaire pour le phosphore en 2015 et 2016, le plan proposé par le gouvernement néerlandais a été jugé illégal.

Mais dit oui au plan phosphate 2017 !

En décembre 2016, le gouvernement néerlandais, les organisations de producteurs laitiers, l'industrie laitière, l'industrie de transformation ont convenu d'un plan visant à réduire les émissions de phosphate des vaches laitières au seuil fatidique des 172,9 millions de kg.

L'objectif aujourd'hui annoncé est de réduire de 8,2 millions de kg les émissions de phosphore en 2017 pour atteindre le plafond réglementaire. Trois leviers ont été identifiés pour atteindre cet objectif :

- Réduction de 1,7 million par la baisse de la teneur en phosphore dans les aliments concentrés
- Réduction de 2,5 millions par les cessations d'activité
- Réduction de 4 millions par les réductions de cheptel sur les élevages maintenant leur activité

La réduction globale des effectifs se porterait à minima à 160 000 vaches environ représentant une réduction de plus de 1,3 millions de tonnes de lait collecté.

Ce plan phosphore a été présenté à la Commission Européenne qui l'a validé le 3 février 2017.

Le plan finalement retenu est décrit au travers de ses 3 leviers :

Levier 1 – Alimentation

L'industrie des aliments pour animaux réduira la quantité de phosphate dans les aliments concentrés à une teneur maximale de 4,3 g de phosphore par kg d'aliment pour réduire les rejets.

Levier 2 – Cessation d'activité

La cessation d'activité sera subventionnée à hauteur de 50 millions d'euros (19 millions issue de l'enveloppe nationale du programme d'aide de l'UE de juillet 2016, 25 millions par l'industrie laitière et 6 millions par le Ministère de l'Economie).

Les effectifs éligibles sont ceux présents au 1^{er} octobre 2016. Les effectifs supplémentaires détenus après cette date doivent être éliminés et ne peuvent prétendre à la subvention.

3 dates ou 3 possibilités de dépôt de dossier de cessation sont prévues et d'une manière globale, plus l'arrêt de l'activité se fait rapidement, plus le montant alloué est important. La première date proposée est le 20 février 2017.

La subvention prévue pour cette première « campagne de cessation » est de 1 200 € par vache, plus une aide complémentaire dont le montant n'est pas encore fixé.

Levier 3 – réduction de la production

Les mesures de réduction portent sur les effectifs détenus au 1^{er} octobre 2016. Si les objectifs ne sont pas atteints, une réduction de 90% du prix du lait sera affectée à chaque UGB excédentaire en prenant comme référence une production mensuelle de 800 kg de lait par UGB.

5 paliers/échelonniers sont proposés et découpés en période de 2 mois avec des objectifs de réduction à atteindre progressifs : réduction de 5% des UGB les 2 premiers mois sur la base des effectifs du 01/10/2016 par rapport à juillet 2015 (- 4% supplémentaires pour les élevages « non liés au sol »), puis 10% sur la deuxième période et ainsi de suite jusqu'à atteindre les objectifs.

Si l'élevage produit moins de lait que le volume alloué pour le mois considéré, Friesland Campina s'engage à le rétribuer sur ce lait « non produit ».

Les perspectives 2017

La vision de Bruxelles

Comme le précise le secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques des Pays-Bas, Martijn Van Dam, la Dérogation à la Directive Nitrate est sauvée pour l'année 2017. En effet, même si le texte court sur une période de 4 ans, les exploitants agricoles désireux d'en bénéficier doivent en faire la demande chaque année auprès des autorités compétentes.

Bruxelles a toutefois précisé que ce droit à déroger au plafond des 170 kg d'azote par ha pour l'année 2017 devait obligatoirement être accompagné de résultats concrets quant à la réduction de la production de phosphore. Si tel n'était pas le cas, Bruxelles se réserve le droit de retirer cette dérogation et pourrait contraindre le pays à payer une « lourde amende ».

Ainsi, le gouvernement néerlandais devra présenter chaque mois à la Commission Européenne les résultats de la mise en place du plan phosphore.

Sources des informations

- Baumann R.A. & al. National Institut for Public Health and the Environment, RIVM Report 680716008/2012. Agricultural practice and water quality in the Netherlands in the period 1992-2010, 145p.
- FranceAgrimer, 2017. Conseil Filières Laitières, situation des marchés : bilan 2016. Présentation PowerPoint.
- Fraters B. et al., National Institut for Public Health and the Environment, 2016. Agricultural practice and water quality in the Netherlands : status (2012-2014) and trend (1992-2014). Monitoring results for Nitrates Directive reporting – RIVM Report 2016-0019, 189p.
- Gault J. Guillet M., Guerber F., Hubert C., Paulin F., Soulié M.C. – CGAAER, CGEDD, 2015. Analyse de la mise en œuvre de la directive nitrates par d'autres Etats Membre de l'Union Européenne : Allemagne, Belgique (Flandre), Danemark, Espagne (Catalogne), Irlande, Pays-Bas, 159p.
- Rotgers G.R., 2016. Waterkwaliteit enveehouderij. Huidige knelpunten vragen om andere oplossingen, 25p.
- Van Bruggen C., Bannink A., Groenestein C.M., Huijsmans J.F.M, Luesink H.H., Van der Sluis S.M., Velthof G.L., Vonk J., 2015. Emissies naar lucht uit de landbouw, 1990-2013. Berekeningen van ammoniak, stikstofdioxide, lachgas, methaan en fijn stof met het model NEMA; 160p.
- Van Grinsven Hans J.M, Tiktak A., Rougoor C., 2016. Evaluation of the Dutch implementation of the nitrates directive, the water framework directive and the national emission ceilings directive, 2016.
- ZuivelNL, NZO, LTO Nederland, Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, Nedelandse Melkeehouders, 2016. Valkbond Voornemen tot Maatregelenpakket fosfaatreductie – Plan Phosphate Pays-Bas.

Données statistiques

- Centraal Bureau voor Statistiek - CBS Netherlands
- Eurostat

Document rédigé par : Sylvain Foray (Institut de l'Élevage)

Avec les avis de : Christophe Perrot, Gérard You, Mélanie Richard-Lenfant (Institut de l'Élevage)

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2017 - Tous droits réservés à l'Institut de l'Élevage

Février 2017 : Réf : 0017304006