



L'actualité professionnelle du secteur de l'environnement

Réduction des pesticides : les trois scénarios que le gouvernement a cachés

France Nature Environnement révèle un rapport d'inspection sur le programme Écophyto remis au gouvernement en mars 2021. Il confirme l'échec du plan et propose trois scénarios permettant de réduire les pesticides. Mais il est resté lettre morte.



© Countrypixel

La commande datait de juillet 2020. Trois ministres (Écologie, Agriculture, Recherche) ont missionné leur inspection générale afin d'évaluer les actions financières du plan Écophyto. Le rapport confirme l'échec successif des plans et propose trois scénarios pour en mettre en œuvre un nouveau, en cohérence avec la nouvelle politique agricole commune (PAC) qui débute en 2023.

Ces conclusions dérangeaient visiblement le gouvernement puisque, remis en mars 2021, le rapport était resté jusque-là inédit. France Nature Environnement (FNE) l'a dévoilé, mercredi 23 mars 2022, après plusieurs demandes et saisines de la Commission d'accès aux documents administratifs (Cada).

Le constat de l'échec des plans Écophyto successifs n'est pas nouveau, puisqu'il a déjà été documenté par de nombreux rapports. Lancé en 2008 dans la foulée du Grenelle de l'environnement, ce plan poursuivait l'objectif de réduire de 50 % l'usage des pesticides à l'horizon 2018. Devant son échec, le gouvernement avait lancé, en 2015, un plan Écophyto 2, qui a repoussé cet objectif à 2025 et fixé un objectif intermédiaire de réduction de 25 % à l'horizon 2020. En 2018, l'exécutif a amendé le plan, qui est devenu le plan Écophyto 2+, affichant l'objectif d'améliorer sa gouvernance et son fonctionnement, et de diminuer « *rapidement* » l'utilisation des substances les plus préoccupantes, dont le glyphosate.

Augmentation de 9 % des ventes sur la décennie

Les résultats sont sans appel. « *Douze ans après le premier plan, la France n'a pas atteint son objectif chiffré. Elle est toujours une forte consommatrice de produits phytopharmaceutiques, comme en témoigne l'évolution des deux indicateurs de suivi du plan* », relèvent les hauts fonctionnaires. Ces deux indicateurs sont les quantités de substances actives vendues (QSA) et le nombre de doses unités (Nodu).

Au cours de la décennie 2010, la quantité totale de substances actives vendues en France a augmenté de 9 % alors que la surface agricole utilisée restait stable

Service statistique du ministère de la
Transition écologique

Loin de baisser, les QSA ont augmenté, avec un pic en 2018, avant de décroître en 2019. Les derniers chiffres pour 2020, qui ne figurent pas dans le rapport mais qui ont été dévoilés, le 17 mars, par le ministère de la Transition écologique, montrent qu'ils sont de nouveau repartis à la hausse. « *Au cours de la décennie 2010 (...), la quantité totale de substances actives*

vendues en France a augmenté de 9 % alors que la surface agricole utilisée (SAU) restait stable (- 0,8 %) », rapporte le service statistique du ministère.

Quant au Nodu, « *qui est l'indicateur principal du plan, calculé pour supprimer les biais du QSA* », il montre des hausses de + 34 % pour les fongicides, + 25 % pour les herbicides et + 6 % pour les insecticides et acaricides entre 2009-2011 et 2016-2018, rapporte le nouveau rapport d'inspection.

Pas d'évaluation ni de preuve d'efficacité

À l'origine de ce nouveau rapport figure le référé de la Cour des comptes du 27 novembre 2019, qui avait mis en cause la gouvernance du plan. À la suite de ces critiques, le gouvernement souhaitait évaluer la valeur ajoutée apportée par les actions

qu'il finance *via* la redevance pour pollutions diffuses et recevoir des propositions d'amélioration du pilotage du programme.

La mission d'inspection confirme les constats de la juridiction financière en termes de gouvernance et de gestion. Elle révèle, en outre, que les ressources mobilisées pour le plan Écophyto (643 M€ en 2019) sont, en fait, d'un montant largement supérieur à celui du produit de la redevance pour pollutions diffuses (71 M€). Mais, mêmes supérieures à ce que l'on pensait, ces ressources « *ne peuvent à elles seules contrebalancer certaines orientations des politiques agricoles nationales et européennes* », analysent les hauts fonctionnaires. Les aides publiques versées au titre de la PAC s'élèvent en effet à 9 milliards d'euros.

Mais la mission d'inspection va plus loin que la Cour des comptes puisqu'elle analyse aussi les principaux objectifs et actions du plan. Et elle constate que ceux-ci « *n'ont, jusqu'à présent, pas été évalués ni n'ont fait suffisamment la preuve de leur efficacité* ». Ainsi, les dispositifs d'accompagnement, comme les fermes Dephy ou les fermes 30 000 (collectifs d'agriculteurs accompagnés) ne sont pas parvenus non plus à atteindre l'objectif de baisse de 25 % des pesticides en 2021.

Le bilan n'est toutefois pas totalement négatif, selon les hauts fonctionnaires. Les indicateurs quantitatifs utilisés « *sous-estiment l'ampleur des changements engagés* », assurent-ils. Selon ces derniers, le plan a permis de supprimer les molécules les plus dangereuses, de créer des zones de non-traitement à proximité des populations vulnérables, de soutenir le développement de l'agriculture bio et d'encourager la substitution de certaines molécules par des produits de biocontrôle. Il a aussi montré qu'une réduction de l'usage des pesticides était possible. Mais « *aucune des actions menées jusqu'à présent (...) ne semble susceptible d'entraîner la massification de ces démarches de substitution aux produits phytopharmaceutiques, à l'exception du développement de l'agriculture biologique* », soulignent les auteurs.

Augmenter la conditionnalité des aides de la PAC

Les leviers : synthèse

	Stratégie	Acteurs-cibles	Actions-cibles	Programme national	Enveloppes régionales	Coût
est	Stratégie sectorielle et territoriale. Sur la base d'une cartographie des risques, sélection de zones prioritaires, et engagement des acteurs de la chaîne sur des zones.	Les producteurs agricoles et locaux, les clients et consommateurs. Les collectivités territoriales.	Labels avec cahier des charges certifiés Contrats de filière , Pluriacteurs Stratégies de différenciation régionale, Projets alimentaires territoriaux.	Par AAP, en fonction de l'impact attendu Gestion CRB FAMP	Par AAP en fonction de l'impact attendu. Fusionner avec l'AAP national et engager les Régions à cofinancer Gestion - dem. scénario 3	Région et filière Valeur ajoutée
est	Impulsion fédérale. Expression progressive de l'ambition par l'usage de la RPD. Primes à la base des PPP, CCPP et une feuille d'analyse commune. La réglementation intervenant à la dernière instance.	Les « professionnels » : les exploitants agricoles et le conseil agricole dans les différentes fermes, chambres d'agriculture et IFA.	Augmenter le prix relatif des PPP et financer les émissions vertueuses Réguler le conseil agricole Engager davantage les chambres d'agriculture sur les émissions via le COP de l'APCA	Se déployer des actions incitatives, et privilégier des projets non-reproductibles et évaluables (Gestion CRB) Le volet de RPD est affecté aux aides directes aux exploitants vertueux (Gestion ASP ou RAR)	Se déployer des actions incitatives, de celles qui sont financées par ailleurs (équipement) pour privilégier des projets non-reproductibles et évaluables. Partager l'investissement entre AR et FAMP	Mobiliser les schémas Coût Coût Coût Coût
est	Impulsion réglementaire : l'usage de l'outil de l'expérimentation et la démonstration à la réglementation, avec des mesures progressives, mais effectivement mises en œuvre et un engagement des politiques.	L'appareil réglementaire : l'Etat (SMA) en particulier, mais aussi CRB, les Régions (PAC), les Chambres d'agriculture	Réglementation Nouvelle PAC Alignement des autres politiques - installation, forçage, Conduite et accompagnement du changement.	Recentrage sur la réduction des intrants et verrous (RMO) et renforcement du conseil comme du conseil Gestion FAMP de pilotage et l'évaluation du plan régional (interministériel)	Centrées sur l'accompagnement au changement Si hors champ des agences de l'eau, gestion des enveloppes régionales par FAMP	Bien le conseil Coût Coût Coût Coût

Synthèse des trois scénarios et des leviers d'action © CGEDD-IGF-CGAAER

Plutôt que d'enterrer le plan Écophyto, la mission a proposé de le renforcer et de définir une nouvelle trajectoire de réduction des pesticides en cohérence avec la nouvelle PAC. Pour cela, elle proposait trois scénarios. Le premier vise à soutenir, en priorité, les acteurs volontaires et engagés collectivement, à l'instar de l'agriculture bio. Simple à mettre en œuvre, ce scénario implique une valorisation des produits bio et des priorités claires en matière de

fiscalité et d'aides publiques. Le deuxième scénario utilise des incitations (taxation, aides

financières) sans viser une série d'acteurs en particulier. Il suppose le renchérissement du prix des pesticides par rapport à leurs substituts et l'amélioration du conseil délivré aux agriculteurs. Le troisième scénario, plus musclé, repose sur un durcissement de la réglementation, une augmentation de la conditionnalité des aides de la PAC et un contrôle effectif des pratiques.

« *Par souci de cohérence et d'efficacité, le nouveau plan devrait débiter avec la nouvelle PAC, en 2023* », recommandaient les inspections des ministères. Or, le rapport est resté dans les tiroirs et les objectifs de la nouvelle PAC sont aujourd'hui fixés, la Commission européenne étant en cours de validation des plans stratégiques nationaux (PSN). « *Des recommandations pouvaient être appliquées dès 2021, en particulier celles visant la réorientation des subventions de la politique agricole européenne (9 Md€), politique qui se négociait alors* », déplore France Nature Environnement.

Selon le rapport, si 25 % de la surface agricole française passait du conventionnel à l'agriculture biologique, près de la moitié de l'objectif de réduction de 50 % de l'usage des pesticides serait atteinte. « *Qu'attend le gouvernement pour conforter cette agriculture alors que l'on voit, au contraire, disparaître l'aide au maintien de l'agriculture biologique ?* » interroge Claudine Joly, qui suit le dossier pesticides pour FNE. On ne le saura pas. Contacté par *Actu-Environnement*, le ministère de l'Agriculture n'a pas souhaité réagir sur les conclusions du rapport.

Pour atteindre l'objectif du plan Écophyto, « *il faudrait aligner l'ensemble de la PAC sur les objectifs de réduction. Ce n'est clairement pas le cas aujourd'hui* », analyse Thibault Leroux, chargé de mission agriculture chez FNE. Et l'UE semble encore moins disposée à le faire aujourd'hui.

Invoquant la nécessité de renforcer la sécurité alimentaire mondiale du fait de la guerre en Ukraine, la Commission européenne vient d'autoriser la production de toutes cultures sur les jachères, y compris à l'aide de produits phytosanitaires, tandis qu'elle a repoussé la révision de la directive sur l'utilisation des pesticides. Un outil qu'elle annonçait pourtant essentiel pour atteindre l'objectif de réduction de 50 % de l'utilisation des pesticides chimiques d'ici à 2030 contenu dans sa stratégie dite « de la ferme à la fourchette ».

Article publié le 24 mars 2022



Laurent Radisson , journaliste
Rédacteur en Chef délégué aux marchés HSE