

RAPPORT DE DOMINIQUE POTIER
DÉPUTÉ DE MEURTHE-ET-MOSELLE



Commission d'enquête

Identifier les causes de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs des plans successifs de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale et notamment sur les conditions de l'exercice des missions des autorités publiques en charge de la sécurité sanitaire

Juillet – Décembre 2023

**2013-2023 : UNE DÉCENNIE (PRESQUE) PERDUE,
LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE POUR 2030**



**« Quand une politique a réussi c'est qu'elle a
changé le Monde et puisque le Monde a
changé, alors il faut changer de politique. »**

Edgard Pisani

INTRODUCTION

Par Dominique POTIER

Député de Meurthe-et-Moselle

Rapporteur de la commission d'enquête

Nourrir et prendre soin !

Nourrir tous les Français - y compris les plus pauvres - avec une alimentation de qualité, contribuer par un juste échange à nourrir 10 milliards d'êtres humains à l'horizon 2050. Prendre soin de notre santé et, par là même, de celle de l'eau, de l'air, du sol et de la biodiversité. Prendre soin de notre terre afin qu'elle demeure nourricière. Une seule terre, une seule santé !

Une immense majorité de nos concitoyens partage cette visée. Et c'est dans cet état d'esprit que nous avons, avec le Président Frédéric Descrozaille, animé les travaux de notre commission d'enquête, proposée par le groupe Socialistes et apparentés.

L'article unique de la proposition de résolution tendant à la création de cette commission d'enquête stipule que :

« En application des articles 137 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale, il est créé une commission d'enquête de trente membres chargée d'identifier les causes structurelles et conjoncturelles de l'incapacité de la France à atteindre les objectifs du plan de maîtrise des impacts des produits phytosanitaires sur la santé humaine et environnementale, sur l'air, les sols, la ressource en eau et la biodiversité, notamment :

- en évaluant le pilotage interministériel des actions menées dans les filières et les territoires, leur priorisation et les moyens dévolus,*
- en évaluant le rôle et l'impact des intérêts privés sur la définition des objectifs opérationnels,*
- en évaluant les conditions de l'indépendance des autorités publiques chargées de la sécurité sanitaire,*
- en évaluant leur cohérence avec l'ensemble des politiques publiques concourant au même objectif*
- et en évaluant la capacité de la France à faire face au triple enjeu de la garantie de la souveraineté alimentaire et du revenu des agriculteurs, de l'impact du dérèglement climatique sur le plan phytosanitaire et de la prise en compte de l'évolution de la réglementation européenne en matière de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques et biocides, notamment le projet de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant une protection des cultures et une utilisation des produits phytopharmaceutiques compatibles avec le développement durable et modifiant le règlement (UE) 2021/2115. »*

Le plan Écophyto et son objectif de réduction des usages et des risques des produits phytopharmaceutiques doit être replacé dans la chronologie d'une lente prise de conscience des dangers : premières réglementations portant sur leur commercialisation il y a 80 ans, premiers lanceurs d'alerte sur les effets sur la santé environnementale dans les années 70.

Il faut également resituer ce programme parmi d'autres, visant à maîtriser les pollutions d'origine agricole : la déclinaison de la directive nitrates est par exemple sans commune mesure, en termes de moyens publics déployés.

Il convient enfin de rappeler que l'agriculture est loin d'être la seule activité où sont en jeu les risques liés à la chimie : la plupart des analyses et recommandations que nous formulons ici pourraient et devraient ainsi être étendues à l'ensemble des produits biocides utilisés dans notre vie quotidienne.

Il n'empêche que la question de la phytothérapie a symboliquement une place singulière : elle est liée à notre rapport intime à la nourriture, elle est présente de façon diffuse sur l'ensemble de nos territoires ; et nos concitoyens ont, avec le monde paysan, une relation passionnelle... Sur le plan psychologique, tout fonctionne comme si le rejet sociétal des "pesticides" n'avait d'égale que l'énergie déployée en retour pour les justifier...

Nous avons écarté dans notre approche le double écueil d'une dictature du marché et celle de l'opinion. Nous avons refusé la polarisation d'un débat public qui essentialiserait les « pesticides ». Nous avons choisi de placer nos pas dans ceux de la science et de la démocratie. C'est, nous en sommes convaincus, le seul chemin pour réconcilier agriculture, nourriture et santé.

Essayer de comprendre les raisons d'une décennie (presque) perdue dans notre dépendance à la phytothérapie, c'est un voyage initiatique au cœur de l'État, de la science et de l'économie.

Le plan Écophyto a été conçu dans la dynamique du Grenelle de l'Environnement qui, en 2007, a été le creuset de nombreuses politiques publiques. Lancé en même temps que les plans Ambition Bio et Haute valeur environnementale (HVE), le plan Écophyto, présenté lors du Conseil des Ministres du 10 septembre 2008, ambitionne une baisse de 50 % de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques à l'horizon 2018. Le « si possible » ajouté à l'époque par le Président de la République introduit une ambiguïté qui demeure aujourd'hui.

Trois grandes étapes peuvent être identifiées dans le fil politique de cette promesse non tenue du Grenelle de l'Environnement.

En 2014, un bilan d'étape du plan Écophyto prend la forme d'un rapport de mission parlementaire au Gouvernement. Il acte l'absence de résultats et dessine les axes d'un nouveau plan Écophyto 2.

L'ensemble du mandat présidentiel est – sous l'impulsion du ministre de l'agriculture – guidé par le choix de l'agroécologie, dont la définition est inscrite à l'article premier de la loi d'orientation agricole de 2014. Au-delà de l'inflexion de la PAC en 2013, un faisceau de dispositions législatives iront dans ce sens : loi Labbé de 2014, avec l'interdiction des produits phytopharmaceutiques dans les jardins et espaces publics, création de nouveaux outils (GIEE, CEPP, biocontrôle) et lancement de programmes de recherche.

Dans le même esprit, est actée la décision de confier à l'Anses l'autorisation de mise sur le marché des produits, inscrite à l'article L. 1313-1 du code de la santé publique, ainsi que le déploiement d'une innovation majeure : la phytopharmacovigilance.

Cette période, marquée par un certain volontarisme, s'achève par deux épisodes qui illustrent le rapport de forces qui structure encore aujourd'hui le débat : la trajectoire de redistribution des aides européennes en fonction des actifs est stoppée sous la pression professionnelle et un recours des distributeurs de produits phytopharmaceutiques devant le Conseil d'État retarde la mise en œuvre de l'expérimentation des CEPP.

L'année 2017 a marqué un nouveau temps fort avec le discours du Président de la République à Rungis, qui annonce la tenue des États généraux de l'alimentation (EGA). Ce processus réunissant l'ensemble des parties prenantes est fécond. Il contraste avec les conclusions politiques qui en seront tirées. Un plan Ecophyto 2 + est institué alors même que le déploiement du précédent a été « empêché ». Le catalogue des propositions retenues à l'issue des EGA se traduit dans la loi Egalim en 2018. En dehors du volet « partage de la valeur », les dispositions propres à la transition écologique apparaissent faibles à l'ensemble des observateurs.

Plus grave, la décision de séparer la vente et le conseil est l'archétype de la « fausse bonne idée ». Accomplissement d'une promesse de la campagne présidentielle, cette disposition législative, adoptée au milieu de mesures artisanales, produit l'effet d'un accident industriel. Non seulement la mesure n'est pas effective mais elle réduit à néant la tentative de remobiliser le conseil agricole, un des impensés majeurs du plan Ecophyto depuis son origine.

En 2023, la Première ministre prend l'initiative d'une stratégie Ecophyto 2030, dans la dynamique de la planification écologique. Annoncée au salon de l'agriculture, un projet publié cet automne fait actuellement l'objet d'une concertation, avant un lancement prévu début 2024.

Par sa temporalité, le rapport de notre commission d'enquête se positionne donc idéalement, comme une contribution utile au débat public, en amont d'un quatrième plan dont nous ne doutons pas de la sincérité de ses initiateurs.

D'ailleurs, s'agissant d'Écophyto, la question, depuis 2009, n'est pas tant celle de l'intention, mais plutôt de la cohérence entre les moyens mis en œuvre et la fin telle qu'elle est affichée.

En effet, comment expliquer, alors qu'il y a urgence à agir, la persistance d'une forme d'incurie de l'action publique ? L'horizon des – 50% a d'ores et déjà été reculé de douze ans. Ce rapport aurait pu s'intituler : « *Comment ne pas retomber dans les mêmes ornières que par le passé* » ?

Notre enquête repose pour l'essentiel sur l'expertise de plusieurs rapports officiels dont le diagnostic est implacable, notamment deux rapports d'inspection dont nous avons obtenu communication en recourant aux pouvoirs propres au rapporteur d'une commission d'enquête. Le plus frappant est que ces documents de grande qualité sont restés lettre morte.

Avant de partager les conclusions de nos recherches, il est utile de revenir à la source de ce rapport.

Nous avons choisi d'enquêter sur une décennie de politiques publiques, en prenant comme point de départ la publication de l'expertise collective publiée par l'Inserm en 2013. Ses alertes majeures en termes de santé publique ont été confirmées par une actualisation de cette expertise en 2021. Grâce aux nouveaux éclairages sur les effets « cocktail » et la notion d'« exposome », les produits phytosanitaires sont notamment identifiés comme l'une des causes possibles de plusieurs maladies neurodégénératives. Nombre de nos auditions – dont le compte rendu figure en annexe – confirment « *la mise en évidence de présomptions fortes de liens entre certaines pathologies et l'exposition aux pesticides* », lesquelles « *doivent orienter les actions publiques vers une meilleure protection des populations* ».

Deux autres points d'alerte ont été relevés dans la proposition de résolution qui a donné naissance à cette commission d'enquête.

Le premier concerne divers publications et rapports – notamment de l'IGEDD – qui ont récemment alerté sur la dégradation de la qualité des eaux superficielles et des nappes phréatiques.

Le second fait écho à l'étude du *Proceedings of the National Academy of Sciences* qui a été publiée le 15 mai dernier. Elle révèle la disparition de 60 % des oiseaux des milieux agricoles depuis quarante ans. L'un des auteurs de l'étude, Richard Gregory, alerte dans *Le Monde* : « *Jusqu'à présent, beaucoup de personnes minimisaient l'impact des pesticides sur la perte de biodiversité. Ces travaux disent de manière claire et catégorique que nous devons transformer profondément la façon dont nous produisons notre alimentation et gérons la Terre. Nous ne pouvons pas continuer comme ça* ».

Face à ces périls, nous ne pouvons que faire le constat d'un échec collectif à réduire notre empreinte chimique et les chiffres, dans une lecture objective, sont sans appel. Nous savons par ailleurs que le dérèglement climatique accélérera la pression des bioagresseurs, alors même que nous observons une baisse d'efficacité des solutions chimiques.

Nous évoquons une décennie « presque » perdue, c'est une façon de saluer les avancées positives qui sont autant de points d'appui pour Écophyto 2030 :

- Le retrait de la grande majorité des molécules les plus toxiques (CMR 1 et 2), grâce à la mission dévolue à l'ANSES et au processus continu de phytopharmacovigilance ;
- Le déploiement des solutions dites de biocontrôle et un effort de recherche inédit en réponse à un retard signalé dans le rapport susmentionné de 2014. On notera en particulier, au niveau national, le Programme Prioritaire de Recherche « Cultiver et Protéger Autrement » et, au niveau européen, différents projets majeurs aujourd'hui en cours, comme par exemple l'Alliance Européenne de Recherche « Towards a chemical pesticide-free agriculture », qui rassemble aujourd'hui 37 organismes de 20 pays européens ;
- La réussite du réseau des fermes Dephy, un laboratoire vivant qui a démontré la possibilité de diminuer la pression pesticide de 26 %. Le bilan de ce réseau, dix ans plus tard, suggère que les baisses observées sont sans incidence significative sur le rendement, sur le revenu agricole, ainsi que sur d'autres performances environnementales (fertilisation, émissions de gaz à effet de serre...) ;
- La mise en œuvre, à travers le programme Certiphyto, d'un effort de formation et de prévention massif pour protéger les utilisateurs, ainsi que la création du Fonds PhytoVictimes en 2019.

En faisant le constat que, malgré ces avancées, les résultats obtenus demeurent très éloignés des objectifs fixés, la proposition de résolution à l'origine de cette commission d'enquête alertait par ailleurs sur le fait que plusieurs dynamiques à l'œuvre constituaient une forme de revirement :

- Faute d'instruments de mesure partagés scientifiquement et démocratiquement, notre société est régulièrement minée par des controverses récurrentes, comme celles sur le glyphosate ou sur les zones de non traitement ;
- La révolution culturelle qui semblait s'être opérée quant à la nécessité de s'affranchir de notre dépendance aux produits phytosanitaires est remise en cause dans le contexte des tensions consécutives à la guerre en Ukraine et des concurrences déloyales sur le marché mondial ;
- Le choix politique majeur du système d'autorisation de mise sur le marché (AMM) confié à l'Anses est aujourd'hui publiquement remis en cause. Ainsi, le 11 mai 2023, l'Assemblée nationale a adopté une résolution relative aux "surtranspositions" de directives européennes en matière agricole fragilisant de fait le règlement de 2009.

Dans le même temps, la proposition de loi "Ferme France" portée par le Sénateur Laurent Duplomb autorise le ministre de l'agriculture à passer outre les décisions de l'Anses en matière d'AMM. Il s'agirait d'un recul sans précédent pour notre sécurité sanitaire et pour l'indépendance de l'expertise scientifique.

Discernant une tonalité "illibérale" dans cette offensive, la proposition de résolution déposée par votre rapporteur justifiait le recours aux pouvoirs spécifiques des commissions d'enquête afin d'éclairer le débat public sur des fondements les plus objectifs possibles.

L'une des grandes questions qui a habité nos travaux est celle du lien entre l'autorité scientifique et la responsabilité politique. Profondément attachés l'un et l'autre au dessein européen et aux principes républicains, le président et le rapporteur de la commission d'enquête ont cherché une voie de conciliation qui protège les décisions scientifiques des pressions économiques, tout en évitant un discrédit de la fonction politique. À défaut d'avoir trouvé la martingale, nos esquisses de réponses contribueront, nous l'espérons, à nourrir la réflexion sur ce sujet sensible.

La commission a par ailleurs été frappée par le sentiment d'une forme d'impuissance publique. Écophyto est comme un véhicule qui roulerait sur une route sans radar, avec un tableau de bord défectueux. Un véhicule sans pilote dont les passagers feraient de la destination même un sujet de controverse. Signe de ce désarroi, le comité d'orientation stratégique (COS) du plan Écophyto lui-même ne s'est pratiquement pas réuni au cours des dernières années.

Il y a eu des engagements et des réussites enthousiasmantes, des agriculteurs, des techniciens, des chercheurs des filières et des territoires ont tenu la lumière allumée. Mais globalement, les auditions de responsables politiques nous ont convaincus du besoin d'un pilotage interministériel puissant, pour que les mêmes causes ne produisent pas les mêmes effets. Nous pressentons ici, comme pour d'autres politiques publiques, le besoin d'un récit politique qui ferait ici de l'agroécologie une odyssée partagée. Le besoin également d'une nouvelle comptabilité mettant en valeur l'investissement de prévention au regard du coût phénoménal de la réparation des impacts sur la santé environnementale et la fertilité des sols.

Notre commission d'enquête n'a pas eu les moyens d'explorer l'ensemble de la filière économique des produits phytopharmaceutiques, de l'usine à l'assiette, ni d'étudier la dimension internationale de ce commerce et ses conséquences pour les agricultures du monde. Elle a pu néanmoins identifier une puissance de lobbying dans la fabrique des normes et dans l'influence des décideurs politiques que notre rapport illustre. En matière de transparence, de partage de la valeur, de fiscalité et de publicité, nous avons ouvert la voie d'un élargissement des missions de l'observatoire des prix et des marges à l'analyse du secteur amont de l'agriculture.

Enfin et surtout, trois grandes interrogations ont traversé nos auditions. Elles sont de nature à fragiliser l'atteinte de l'objectif si nous n'y apportons pas de réponse claire.

- La trajectoire Écophyto est-elle compatible avec les deux autres grands objectifs de la nation que sont la souveraineté alimentaire et l'atténuation-adaptation au dérèglement climatique ?
- Est-elle techniquement réaliste ?
- Est-elle, enfin, économiquement soutenable pour les agriculteurs ?

Sur ces enjeux capitaux, la controverse scientifique est vive et chacun peut prendre appui sur telle ou telle étude pour soutenir ses propres convictions et intérêts. Sollicité, le SGPE admet avec humilité que le bouclage des besoins en biomasse pour l'alimentation et l'énergie ainsi que celui des cycles minéraux garants de la fertilité demeurent des exercices en construction.

Par sa puissance scientifique et éthique, ainsi que sa portée planétaire, la prospective Agri Terra Monde guide la réponse de votre rapporteur. Dans le même esprit, le GIEC, dans son sixième rapport (2021), met en évidence que tout est lié : c'est ensemble que nous sauverons le climat, l'eau et la biodiversité qui sont notre assurance-vie.

Oui, les objectifs de diminution de 50% de pesticide sont conciliables avec les autres attendus – sécurité alimentaire et climatique – mais à la condition *sine qua non* d'une reconception profonde des systèmes agricoles. Une vision prophylactique de la santé du végétal qui rompt avec l'illusion techno-solutionniste. L'expérience montre que cette reconception est techniquement possible.

Elle suppose une relève générationnelle qu'évoquait Edgard Pisani « pour nourrir le monde, nous aurons besoin de tous les agriculteurs du monde ». Dans cette perspective, l'accès à un revenu digne pour l'ensemble des agriculteurs suppose une régulation du marché foncier, un partage de la valeur, un commerce équitable, une réallocation des aides publiques et une forte mutation des filières agro-alimentaires, en lien avec une évolution de nos régimes alimentaires.

Cette transition avait été politiquement confirmée par la société civile en 2017, à travers les conclusions de l'atelier onze des EGA :

« Les pouvoirs publics, les entreprises et les filières, les territoires constituent les trois piliers de l'action à conduire, qui impose un dialogue permanent entre eux. Il faut un contrat de long terme, c'est-à-dire des objectifs partagés et vérifiables. Il faudra s'y tenir, ce qui signifie de la stabilité dans le temps et la cohérence des politiques publiques, et leur mise en synergie avec les dynamiques privées et les actions territoriales. Pour réussir, l'action doit être systémique : il faut agir à tous les niveaux, de façon coordonnée, cohérente, en complémentarité. Le verrouillage étant systémique, le déverrouillage doit l'être aussi. »

Le jour de notre dernière audition, le Parlement européen rejetait la directive SUR dont nous avions découvert, lors de notre déplacement à Bruxelles, la force du processus engagé et sa portée en termes d'harmonisation. Le Green deal serait-il une parenthèse ? Déjà, certains acteurs économiques et politiques saisissent ce moment pour remettre en cause l'ambition française.

Il nous faut à juste titre sortir de l'ambiguïté du slogan « pas d'interdiction sans solution ». Les bénéfices des uns ne peuvent justifier les risques pour les autres. Cette clarification est vitale pour être en mesure de réconcilier notre pays et de nous engager collectivement dans la recherche de solutions. Puisse ce rapport nous aider à tenir bon : nourrir et prendre soin procède d'une même humanité.



RÉSUMÉ

La première partie est un état des lieux.

Elle analyse l'évolution des usages des produits phytopharmaceutiques, au regard de l'objectif de réduction de 50%. Globalement, nous observons que les indicateurs sont au même niveau qu'en 2009. Les seules avancées observées sont liées au retrait des molécules les plus dangereuses (CMR 1, CMR 2). Il faut souligner que ces retraits ne sont pas dus à la dynamique Ecophyto mais au cadre réglementaire des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Par ailleurs, cette première partie fait le point sur les connaissances scientifiques que nous avons de l'impact des produits phytopharmaceutiques sur la biodiversité et sur la santé humaine. Au-delà des controverses, l'analyse de la littérature scientifique fait apparaître très clairement plusieurs constats forts qui ne font plus l'objet de débats aujourd'hui :

- Tous les compartiments de l'environnement sont contaminés ;
- Sur au moins 1/3 du territoire national, les pesticides et leurs métabolites constituent une menace majeure pour la ressource en eau potable, a fortiori dans le contexte de réchauffement climatique que nous connaissons, les problèmes de quantité venant renforcer les problèmes de qualité ;
- Pour l'air, nous avons mis à jour l'absence de politique de surveillance nationale et l'absence totale de doctrine quant aux risques toxicologiques sur l'impact d'une exposition aux produits phytopharmaceutiques par voie inhalée.
- La pollution chimique est le troisième facteur responsable du déclin de la biodiversité animale et végétale, au même niveau que le changement climatique. L'imprégnation générale de l'ensemble des milieux impacte la biodiversité fonctionnelle et les services écosystémiques dont nous sommes directement tributaires (comme la pollinisation).
- Concernant la santé humaine, la mise à jour en 2021 de l'expertise collective de l'Inserm renforce les présomptions de liens qui avaient été identifiées en 2013 avec la maladie de Parkinson, certains troubles cognitifs, la maladie d'Alzheimer, les lymphomes non hodgkiniens et le cancer de la prostate.
- Pour les enfants, elle établit des liens avec certaines leucémies, des tumeurs du système nerveux central mais également des troubles du développement neuropsychologique et moteur.

Les travailleurs de la terre sont les premiers concernés : le Fonds d'indemnisation des victimes des pesticides est porteur de progrès, comme la prise en charge de l'exposition in-utero. Ce fonds doit être rendu plus visible afin d'atteindre une population cible de l'ordre de 10 000 personnes, d'après les estimations de l'IGAS (contre 650 dossiers traités aujourd'hui).

Notre rapport souligne que, s'agissant des connaissances sur les impacts en santé humaine, nous n'en sommes qu'aux balbutiements. Nous soulignons des enjeux très forts de recherche sur les effets cocktails et épigénétiques, sur la prise en compte de l'exposome, dans une approche « One health ».

La seconde partie est consacrée au régime d'autorisation, qui a été le principal levier de progrès au cours de la dernière décennie. Nous observons que l'expertise scientifique, qui est au cœur de ce régime, fait l'objet d'une certaine défiance. Elle est soupçonnée, par les uns, d'être sous influence, tandis que certains milieux économiques lui prêtent un pouvoir exorbitant, sur lequel il faudrait revenir.

Par un travail fin retraçant l'historique des réglementations françaises et européennes, nous avons tiré la conclusion qu'il fallait nous inscrire dans le continuum législatif initié il y a deux décennies : la crédibilité de l'autorité scientifique doit être confortée. Cela suppose de la protéger de l'influence des lobbys, notamment pour l'élaboration des lignes directrices qui encadrent les évaluations des produits phytopharmaceutiques. Cela passe également, a minima, par le transfert de principes déontologiques du monde du médicament à celui de la phyto-pharmacie. Cela suppose enfin une actualisation permanente de la science réglementaire, pour qu'elle soit en phase avec la science académique.

La France a développé un savoir-faire pionnier dans la phyto-pharmacovigilance, qui permet de prendre en compte les effets à long terme des produits. Ce mécanisme doit être consolidé. Cela implique de rehausser la taxe sur les ventes des produits phytopharmaceutiques, qui finance cette phytopharmacovigilance depuis 2014.

Nous pensons que les agences doivent aussi être confortées sur le plan matériel pour mener à bien leurs missions. Actuellement, les évaluations sont trop lentes, et les agences n'ont pas les moyens d'explorer des nouveaux champs comme ceux de l'exposome ou de l'épigénétique. Nous recommandons des moyens supplémentaires qui doivent permettre d'accélérer la mise sur le marché de solutions attendues par les agriculteurs, comme le biocontrôle et les préparations naturelles peu préoccupantes.

Face au constat de l'échec de la massification des changements de pratiques, **la troisième partie** énonce des recommandations propres à réparer le continuum recherche-développement et à réarmer le conseil agricole.

Portés par des programmes français et européens, les progrès de la recherche publique (Inrae, Anses et instituts techniques) sont la grande réussite de cette dernière décennie. Ils concernent aussi bien les solutions technologiques (génétique, numérique, robotique) que les agro-systèmes. Sur ce deuxième volet, un approfondissement doit être apporté sur l'agronomie et les paysages, les territoires et la sociologie. Nous identifions parfois un manque de coordination entre acteurs de la recherche et un défaut de ciblage des programmes, lesquels nuisent à notre capacité à apporter des solutions aux agriculteurs, en amont des retraits de molécules ou de produits.

Le réseau des fermes Dephy, comme les groupes de développement, sont des laboratoires vivants qui démontrent qu'il est techniquement et économiquement possible de produire en s'affranchissant de la dépendance aux produits phytopharmaceutiques. Dans ce contexte, il paraît incompréhensible que les pouvoirs publics aient décidé d'amputer d'un tiers les moyens du réseau Dephy. Par ailleurs, le programme des « 30 000 fermes » décidé en 2014, dans le but de diffuser les changements de pratiques à partir du réseau Dephy, plafonne à 10% de cet objectif 10 ans après. Les GIEE, qui ont été créés dans le même esprit, n'ont pas non plus connu le développement espéré.

Le conseil agricole est le grand impensé et le grand échec de cette décennie. La promesse présidentielle faite en 2017 de séparation du conseil et de la vente des produits phytopharmaceutiques a dévitalisé le processus prometteur des certificats d'économie des produits phytopharmaceutiques (CEPP). Sur le terrain, on est réduit à un double constat d'échec : le conseil commercial perdure officieusement, ce qui engendre une insécurité juridique pour les agriculteurs ; et le conseil stratégique, cinq ans après sa mise en œuvre, n'atteint pas 20% des agriculteurs cibles, lesquels pourraient se voir privés de leur Certiphyto.

La quatrième partie pose le constat d'un rendez-vous manqué avec le Plan stratégique national (PSN), qui aurait pu marquer un tournant agroécologique de l'agriculture française. Ce tournant est indispensable si l'on veut réussir à réduire notre dépendance à la chimie. Le choix d'avoir des éco-régimes faibles, accessibles à tous, sans changement significatif dans les pratiques agricoles ; un cahier des charges de la Haute Valeur Environnementale (HVE) qui rate la cible d'un alignement avec le plan Écophyto... Autant d'orientations qui traduisent, comme d'autres pays européens – mais pas dans tous ! – un manque d'ambition. 100% des exploitations agricoles atteignent actuellement le niveau 1 de l'éco-régime sans fournir aucun effort, et 85% le niveau 2.

Avec la panne des financements pour accompagner une agriculture biologique en crise, et l'incapacité à soutenir la croissance de la demande en contrats de mesures agro-environnementales et climatiques (Maec), deux moteurs essentiels pour la diminution de l'usage des produits phytopharmaceutiques se trouvent grippés.

Globalement, les aides de la Politique agricole commune (PAC) continuent à être réparties de façon inégalitaires. Faute de régulation, elles encouragent un agrandissement et une spécialisation des exploitations, qui fragilisent l'élevage et, par la même, l'agroécologie. En 2021, 20% des exploitations agricoles concentrent 55,7 % du total des aides PAC octroyées.

La cinquième partie analyse ce qui, dans le fonctionnement du marché, constitue un frein à la réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques. Face au constat d'une perte de compétitivité de l'agriculture française, nous dénonçons les concurrences déloyales dont nos agriculteurs sont victimes. Ces concurrences viennent parfois de nos voisins européens, qui n'appliquent pas la réglementation européenne en matière de recours à la phytopharmacie avec la même rigueur. Mais elles résultent aussi des pays tiers, qui n'ont pas du tout les mêmes exigences phytopharmaceutiques que nous. Les contrôles sont insuffisants et lacunaires et les mesures-miroirs demeurent incantatoires.

Les pratiques vertueuses peuvent être aussi défavorisées sur le marché intérieur. 5 ans après la loi Egalim, qui devait favoriser l'agroécologie à travers les marchés publics, le taux de produits locaux et de qualité dans la restauration collective n'est que de 20%, au lieu des 50% attendus. Les mécanismes d'intervention sur les marchés publics prévus par la loi Climat ne sont pas activés.

Globalement, nous constatons une situation de verrouillage généralisé. Le poids de la publicité agro-alimentaire représente 1000 fois celui de l'information publique sur l'alimentation. 2/3 de la surface agricole est consacrée à l'alimentation animale sans que nous ayons pu reconquérir notre souveraineté en matière de protéines. Une reconception du système de production est impossible sans une réforme structurelle des filières agroalimentaires et une évolution de nos régimes alimentaires.

La sixième partie traite de la gouvernance des différents plans Ecophyto. Elle pose le constat de l'échec du pilotage interministériel et de l'incapacité à articuler les 71 millions d'euros du plan Ecophyto avec les 643 millions d'euros consacrés à l'agroécologie et, plus encore, avec les 16 milliards d'euros des concours publics à l'agriculture (aides aux agriculteurs et aides fiscales).

Entre 2019 et 2023, le Conseil d'orientation stratégique (COS) du plan Ecophyto ne s'est pas réuni une seule fois au niveau politique. Nous avons constaté le caractère clairement indigent du portage interministériel, en raison, d'une part, d'un manque d'investissement des différents ministres concernés et d'un manque d'impulsion de la part de Matignon ; d'autre part, du fait de l'absence de pilotage opérationnel de cette politique, faute de responsable identifié.

Il faut ajouter à tout cela l'impression générale d'un manque de redevabilité sur l'emploi des aides publiques dispensées. Les moyens financiers sont saupoudrés, les actions sont mises en œuvre par des opérateurs mal coordonnés et, au total, les résultats sont peu évalués.

Nous avons également observé une rupture entre l'échelon national et territorial et la faible mobilisation de certains acteurs clé comme les Draaf et les chambres d'agriculture.

Le septième et dernier chapitre porte sur un enjeu que nous avons identifié comme étant l'un des plus sensibles : la contamination des aires de captage pour l'alimentation en eau potable.

Le dérèglement climatique n'aura pas seulement des conséquences sur l'émergence de nouveaux bioagresseurs : il impactera directement nos ressources hydriques. Il induira une concentration des pollutions dans les masses d'eau, alors même que les problèmes de qualité sont déjà massifs. Entre 1980 et 2019, 4300 captages ont dû être fermés pour cause de pollution, principalement aux nitrates et aux pesticides. Une instruction du Gouvernement datée de 2020 souligne que, du fait de ces pollutions, le coût estimé du traitement pour rendre l'eau potable est compris entre 500 millions et 1 milliard d'euros par an.

Les outils disponibles – déclarations d'utilité publique, zones soumises à contrainte environnemental (ZSCE), obligations réelles environnementales (ORE) – sont, faute d'autorité publique, trop peu mobilisés afin de stopper la contamination des captages. L'extension du droit de préemption des collectivités territoriales par les lois « Engagements et proximité » (2019) et « 3DS » (2022) apparaît d'ores et déjà insuffisant. Une évolution du droit du sol semble indispensable afin de protéger l'eau comme un bien commun.



27 RECOMMANDATIONS

I. ECLAIRER LA RÉALITÉ

n° 1 : Mettre en place un registre électronique centralisé agréant les informations des registres phytosanitaires de l'ensemble des utilisateurs de ces produits

n° 2 : Améliorer la pertinence et la réactivité des indicateurs de mesure des usages de produits phytopharmaceutiques :

- Soutenir l'adoption d'un indicateur européen de mesure des utilisations de produits phytopharmaceutiques qui soit pondéré par le risque
- Accélérer, à plus court terme, le traitement des données de la banque nationale des ventes-distributeurs pour parvenir à consolider le Nodu dès l'année n+1

n° 3 : Renforcer la connaissance sur la présence des produits phytopharmaceutiques dans l'eau en développant les capacités de surveillance et d'analyse des molécules nouvelles et réaliser une étude prospective sur l'évolution de la quantité, de la qualité et du coût des eaux destinées à la consommation

n° 4 : Mettre en œuvre un plan de surveillance national des pesticides dans l'air et élaborer des valeurs réglementaires sur la contamination par les pesticides dans les différents milieux aériens

n° 5 : Mettre en place un plan de surveillance du sol et de la biodiversité en vue d'améliorer et de maximiser le capital naturel

n° 6 : Concevoir et promouvoir au niveau de l'Union européenne une mission transversale spécifique, intégrée au programme Horizon Europe, centrée sur le développement d'une approche One health des impacts des pesticides et permettant d'en analyser les impacts sur l'exposome, avec une déclinaison nationale ambitieuse

n° 7 : Renforcer la prévention et la prise en charge des victimes de pesticides :

- Prévoir que toute publicité en faveur des produits phytopharmaceutiques doit être assortie d'un message à caractère sanitaire rappelant les risques liés à l'application de ces produits
- Accroître la visibilité et les moyens du FIVP et étudier la possibilité de l'ouvrir à d'autres populations exposées

II. CONSOLIDER LE RÉGIME D'AUTORISATION

n° 8 : Améliorer la méthodologie des évaluations de risques conduites par les agences sanitaires en vue de l'autorisation d'une substance/d'un produit phytopharmaceutique :

- Intégrer plus rapidement les études académiques récentes dans la base documentaire des évaluations ;
- Prévoir une adaptation continue des lignes directrices encadrant ces évaluations ;
- Développer et intégrer dans les évaluations de risque des substances actives phytopharmaceutiques et de leurs coformulants des approches combinées, portant sur les mélanges. Développer les méthodologies associées sous l'égide de l'EFSA.

n° 9 : Augmenter le budget des agences sanitaires de façon à leur permettre de remplir de manière satisfaisante leur mission d'évaluation des pesticides :

- Accroître le budget de l'Efsa de 14,25 millions d'euros pour lui permettre de procéder à des évaluations plus complètes, plus rapidement
- Accroître le budget de l'Anses de 10 millions d'euros pour financer la montée en puissance de l'évaluation des solutions de biocontrôle, des solutions destinées aux cultures orphelines et des préparations naturelles peu préoccupantes ; et pour renforcer les moyens du programme national de recherche environnement-santé-travail (PNR-EST)

n° 10 : Poursuivre le processus d'amélioration de la déontologie et de la transparence des évaluations des agences sanitaires :

- Mettre en œuvre les recommandations issues du rapport du groupe de travail « Crédibilité de l'expertise scientifique » mis en place par le comité scientifique de l'Anses
- Mettre en place, sur le modèle de la base Transparence – santé, un portail sur lequel les industriels demandant l'homologation d'une substance (Efsa) ou la mise sur le marché d'un produit (Anses) déclarent l'ensemble des financements versés à des experts scientifiques

n° 11 : Plaider pour l'adoption à l'échelle européenne de trois innovations françaises :

- La phytopharmacovigilance post autorisation de mise sur le marché des produits : aller vers une phyto-épidémiologie dans le but de développer les connaissances sur les effets épigénétiques des substances et leurs impacts sur l'exposome
- La méthode comparative pour la restriction des usages des substances considérées comme préoccupantes
- Une réglementation spécifique pour le biocontrôle, permettant de faciliter l'accès des solutions aux marchés

n° 12 : Lancer une réflexion en vue d'une harmonisation complète du régime d'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques dans le cadre du prochain mandat européen. À plus court terme, établir un état des lieux des écarts non justifiés dans les produits autorisés pour chaque État et mettre en place un mécanisme de résorption.

III. RÉPARER LE CONTINUUM RECHERCHE-DÉVELOPPEMENT

n° 13 : Développer une vision partagée et planifiée des enjeux de recherche fondamentale et appliquée, en mettant l'accent sur une approche prophylactique, avec un travail par groupes de substance, et une meilleure articulation entre filières et territoires

n° 14 : Consolider le réseau des fermes Dephy et revenir au périmètre de 3 000 fermes engagées

n° 15 : Responsabiliser les acteurs de la vente de produits phytopharmaceutiques avec des objectifs clairs en matière d'obtention de certificats d'économie de produits phytosanitaires : la levée de l'interdiction et le rétablissement de la sanction

n° 16 : Mettre en place un conseil agronomique global annuel et universel sous l'autorité des chambres d'agriculture et inscrire la conditionnalité des financements liés à cette mission dans le cadre du contrat d'objectifs et de performance conclu par ces chambres avec l'État

n° 17 : Former et recruter massivement des agronomes ainsi que d'autres spécialistes essentiels à la transition agroécologique (épidémiologistes, entomologistes...)

n° 18 : Expérimenter un ordre professionnel des conseillers en phytopharmacie, ce qui permettra de structurer l'activité, de définir des règles déontologiques communes et de développer la profession de phytiatre

IV. PROMOUVOIR LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'AGROÉCOLOGIE

n° 19 : Anticiper la révision du Plan stratégique nationale (PSN), déclinaison française de la PAC :

- Offrir une nouvelle trajectoire d'aides différenciées selon la taille des exploitations pour accompagner la relève générationnelle
- Réformer le cahier des charges de la HVE pour qu'il porte l'exigence d'une diminution de 50 % de réduction des produits phytopharmaceutiques
- Dans l'attente d'une révision des bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) – notamment sur les rotations – étudier la marche environnementale la plus utile pour le niveau 1 des éco-régimes
- Conserver le potentiel de l'agriculture biologique et la dynamique des MAEC
- Expérimenter un système assurantiel destiné à couvrir le risque des changements de pratiques
- Autoriser un taux de transfert plus important entre le premier et le deuxième pilier de la PAC – à hauteur de 10 % – dans le but de mobiliser plus de moyens en faveur des systèmes économes en produits phytosanitaires

V. INSTAURER DES RÈGLES DE MARCHÉ LOYALES AU SERVICE DE L'AGROÉCOLOGIE

n° 20 : Faire prévaloir des règles fondées sur la réciprocité pour le commerce avec les pays tiers

- Supprimer les tolérances à l'importation sur les LMR pour toutes les substances interdites dans l'Union européenne et accentuer les efforts de recherche pour faire tendre la limite de quantification de ces substances vers zéro
- Inscrire dans le droit européen des mesures miroir imposant le respect des règles européennes en matière d'usage des produits phytopharmaceutiques pour l'ensemble des produits importés ; et inverser la charge de la preuve pour le contrôle du respect de ces mesures miroir à l'entrée des produits sur le territoire de l'UE
- Interdire l'exportation vers les pays tiers de substances interdites au sein de l'UE

n° 21 : Accélérer la mise en œuvre des dispositions législatives nationales visant à faire des marchés publics un levier vers l'agroécologie :

- La loi Egalim du 30 octobre 2018 : tenir les objectifs d'approvisionnement dans la restauration collective
- La loi Climat et résilience du 22 août 2021 : donner la priorité à la mise en œuvre des dispositions portant sur la commande publique dans le domaine de l'alimentation

n° 22 : Rééquilibrer l'effort de réduction des produits phytosanitaires en le faisant davantage peser sur les entreprises agroalimentaires et la grande distribution :

- Créer un fonds innovation – agro-alimentaire pour stimuler la recherche de solutions pour la valorisation des cultures de diversification
- Prévoir une disposition législative interdisant aux industries agroalimentaires et à la distribution d'imposer aux producteurs des cahiers des charges incompatibles avec les réglementations relatives aux usages des produits phytopharmaceutiques
- Intégrer des exigences relatives à la réduction des produits phytosanitaires dans les cahiers des charges des différents signes d'origine et de qualité
- Instaurer une taxe sur les dépenses en publicité des entreprises agroalimentaires, destinée à financer la montée en puissance de la communication publique sur une alimentation saine et économe en produits phytosanitaires

n° 23 : Lancer une mission d'information parlementaire sur la chaîne de valeur de l'agro-fourriture et ajouter aux missions de l'observatoire des prix et des marges l'analyse du secteur amont de l'agriculture et modifier en conséquence les articles L. 682-1 et L. 621-8 du code rural

VI. AMELIORER LE PILOTAGE PUBLIC

n° 24 : Adopter pour la mise en œuvre des politiques de réduction des produits phytosanitaires une nouvelle logique comptable fondant les dépenses de prévention sur les coûts de réparation des externalités négatives liées à ces produits

n° 25 : Inscrire Écophyto dans un horizon politique partagé :

- Une grande loi foncière au service du renouvellement des générations
- Une politique agricole et alimentaire commune (PAAC)
- Un récit qui fasse de la transition agroécologique une odyssée culturelle commune

VII. SANCTUARISER LES CAPTAGES POUR L'ALIMENTATION EN EAU POTABLE

n° 26 : Compléter et affermir l'arsenal réglementaire visant à prévenir les pollutions diffuses dans les aires d'alimentation des captages pour l'eau potable :

- Imposer la généralisation des ZSCE en rehaussant le niveau d'exigences des plans d'action qui leur sont associés
 - Inscrire systématiquement la problématique de la prévention des pollutions diffuses liées aux pesticides au sein des SDAGE
 - Procéder aux adaptations réglementaires qui s'imposent pour garantir une convergence de vues entre les ARS et les agences de l'eau sur la priorité à accorder à la prévention des pollutions diffuses
 - Compléter le droit de préemption des terres agricoles par un droit d'expropriation mobilisable dans la situation où l'ensemble des autres dispositifs disponibles n'auraient pas produit les résultats attendus
-

**2013-2023 : UNE DÉCENNIE (PRESQUE) PERDUE,
LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE POUR 2030**