



Le 27 novembre 2019

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe
Premier Ministre

Réf. : S2019-2659

Objet : Le bilan des plans Écophyto

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur le bilan des plans de réduction des usages et des effets des produits phytopharmaceutiques, dits Plans Écophyto, conçus et mis en œuvre en France depuis 2008. À l'issue de ces travaux, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Premier producteur européen par la surface agricole utile (29 millions d'hectares) et la valeur de sa production (71 Md€ dont près de 60 % de production végétale), la France se place, après l'Espagne et devant l'Italie, au deuxième rang pour la quantité de substances actives vendues (72 000 tonnes) et au neuvième rang pour l'utilisation à l'hectare.

Dans le respect de l'article 11 de la directive du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, la France doit d'une part, réduire les risques et les effets de ces produits sur la santé humaine et sur l'environnement¹, d'autre part, encourager le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution.

Dix ans après, les objectifs fixés ne sont pas atteints mais plusieurs leviers peuvent favoriser l'évolution des pratiques agricoles.

¹ CE, décisions n° 415426 et n° 415431, 26 Juin 2019, association générations futures et association eau et rivières de Bretagne.

1. DES OBJECTIFS NON ATTEINTS EN DÉPIT D'UNE DÉCENNIE D' ACTIONS MOBILISANT DES FONDS PUBLICS IMPORTANTS

En France, la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement² avait notamment fixé les objectifs suivants : réduction de 50 % de l'usage des pesticides en dix ans, 50 % d'exploitations engagées en certification environnementale à l'horizon 2012 et 20 % de la surface agricole utile en agriculture biologique en 2020. À l'échelle de l'Union européenne (UE), le « paquet pesticides »³, tout en réformant la mise sur le marché des produits, s'est également inscrit dans la perspective d'un recours raisonné aux pesticides.

Dans ses trois versions successives⁴, le Plan Écophyto, devenu l'un des maillons essentiels du projet agro-écologique national de l'État depuis 2012, comporte près d'une centaine d'actions et constitue le « plan d'action national » requis par la directive n° 2009/128/CE. L'ensemble des éléments nécessaires à la politique de réduction des risques, effets et usages des pesticides y sont traités. Il intègre, depuis 2019, le plan de sortie du glyphosate. Chacune des actions est placée sous la responsabilité d'un service pilote et d'un référent issus des ministères et organismes chargés de leur mise en œuvre⁵, sous la supervision d'un comité d'orientation stratégique (COS) et sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement. Depuis 2016, une feuille de route régionale mobilise, à titre principal, les services déconcentrés, les chambres d'agriculture, les agences de l'eau et les régions au sein d'une commission agro-écologie et d'un comité des financeurs.

L'action publique s'exerce à la fois par l'édition de normes, par la surveillance et le contrôle, par le financement de programmes ou de projets de recherche fondamentale ou appliquée et par le soutien aux groupes d'agriculteurs recourant à des pratiques culturales économes en pesticides. Elle s'est aussi traduite par l'information et la formation des professionnels et des citoyens, et par des actions de communication. Par ailleurs, l'État a procédé, en lien avec les autorités européennes⁶, au retrait de produits comportant des substances regardées comme dangereuses et interdit, en dernier lieu, l'utilisation de plusieurs produits comportant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou comportant du métam sodium.

En dépit de ces actions et de la mobilisation de fonds publics pouvant être estimés, pour 2018, à environ 400 M€ (dont 71 M€ prélevés sur la redevance pour pollutions diffuses), plusieurs travaux d'évaluation ont dressé un bilan réservé de l'action menée. La Cour constate, pour sa part, que les effets des plans Écophyto demeurent très en deçà des objectifs fixés.

² Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 31).

³ La directive cadre européenne n° 2009/128/CE, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable, le Règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 du Parlement et du conseil européen concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives n° 79/117/CEE et n° 91/414/CEE du Conseil, la directive n° 2009/127/CE du Parlement et du Conseil européen du 21 octobre 2009 modifiant la directive n° 2006/42/CE relative aux machines destinées à l'application des pesticides, le Règlement (CE) n° 1185/2009 du 25 novembre 2009, transposés en droit français par l'ordonnance n° 2011-840 du 15 juillet 2011 et le décret n° 2012-755 du 9 mai 2012.

⁴ Écophyto 2018 (2009-2015), Écophyto II (2016-2018), Écophyto II+ présenté le 10 avril 2019.

⁵ Ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des outre-mer, Agence française pour la biodiversité (AFB), Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

⁶ Pour mémoire, les substances actives sont autorisées par la Commission européenne et les produits phytopharmaceutiques (dans la composition desquels entrent les substances) par les états membres.

Ainsi, l'objectif initial de diminution du recours aux produits phytopharmaceutiques de 50 % en dix ans, reporté en 2016 à l'échéance 2025 et confirmé en avril 2019, assorti d'un objectif intermédiaire de - 25 % en 2020, est loin d'être atteint : l'utilisation des produits mesurée par l'indicateur NODU⁷ a, au contraire, progressé de 12 % entre 2009 et 2016⁸, ce qui reflète la lente évolution du modèle agricole national. Par ailleurs, les progrès attendus de dispositifs structurants demeurent trop limités. Ainsi, le dispositif national de contrôle des 240 000 pulvérisateurs actifs ne produit-il pas tous les résultats escomptés, alors que des matériels performants permettraient de réduire de 45 à 75 % la dérive de pulvérisation des produits. De même, si la délivrance des certificats individuels de produits phytopharmaceutiques (Certiphyto), destinés à garantir les compétences des vendeurs et des utilisateurs, progresse (622 778 certificats entre 2010 et 2018 pour 800 000 professionnels concernés en 2019), leur obtention apparaît formelle et peu articulée avec les instruments de connaissance et de formation à la disposition des professionnels (plateforme ÉcophytoPIC par exemple). Enfin, les pratiques culturales économes en intrants, développées au sein d'un nombre restreint d'exploitations « pionnières » (environ 10 % des fermes, y compris l'agriculture biologique) essaient lentement, alors même que sont mises en évidence des possibilités de réduction des pesticides compatibles avec une activité rentable.

Si l'engagement du plan Écophyto II de doubler, entre 2013 et 2017, la surface cultivée en agriculture biologique est en passe d'être satisfait, en faisant masse des surfaces converties et de celles en conversion, les objectifs clés fixés en 2009 sont très loin d'être atteints : en regard d'un objectif de 50%, seulement 12 % des exploitations sont engagées dans des projets labellisés économes en intrants (dont 2 272 certifiées « haute valeur environnementale ») ; la cible de 20 % de surface agricole utile (SAU) en agriculture biologique pour 2020 est loin d'être atteinte (7,5 % en 2018). Les parties prenantes soulignent l'excessive complexité administrative et le caractère à la fois peu incitatif et contraignant des dispositifs visant la limitation de l'usage des produits phytosanitaires⁹. Ainsi, s'agissant de la diffusion des méthodes développées au sein des 3 050 fermes DEPHY¹⁰, une meilleure standardisation scientifique et technique des actions et des résultats est nécessaire pour que ces méthodes validées puissent être concrètement utilisées par tout exploitant. Enfin, le dispositif des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP), inspiré des certificats d'économie d'énergie, qui oblige les vendeurs à proposer aux acheteurs des « actions standardisées » de substitution à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, demeure de portée incertaine, en raison notamment de la séparation entre les activités de vente de produits et de conseil aux exploitants et de la suppression du régime de sanction pécuniaire en cas de certificats manquants¹¹.

⁷ Couramment utilisé en France, le NODU « nombre de doses unités » mesure l'intensité d'utilisation des pesticides et permet d'en apprécier l'évolution.

⁸ Publiée en juillet 2019, la dernière statistique disponible porte sur les années 2009 à 2016.

⁹ Lourdeur des appels à projets ou complexité de l'obtention de certaines aides directes à l'investissement.

¹⁰ Dispositif national du Plan Ecophyto, le réseau DEPHY (démonstration, expérimentation et production de références sur les systèmes économes en phytosanitaires) est composé de groupes locaux d'une dizaine d'agriculteurs volontaires ayant vocation à développer, mutualiser et diffuser les expériences réussies de systèmes de culture réduisant l'usage des pesticides.

¹¹ Loi n° 2018-398 du 30 octobre 2018 relative à l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous et ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques.

2. AU-DELA D'UNE SIMPLIFICATION ET D'UNE VISIBILITÉ ACCRUE DONNÉE AU PLAN ÉCOPHYTO, UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DES MODES DE PRODUCTION AGRICOLE

Le nombre et la diversité des acteurs impliqués, l'insuffisante articulation du plan Écophyto avec plus d'une dizaine d'autres instruments de programmation portant des mesures relatives aux pesticides¹², la diversité des sources de financement¹³ et la généralisation des co-financements ou appels à projets ont conduit à développer une gestion administrative et financière si complexe qu'elle peut neutraliser les effets de l'impulsion nationale et, plus récemment, des initiatives régionales.

Pour éviter les incohérences et la dispersion des initiatives et des moyens, et permettre à l'ensemble des acteurs de rendre pleinement compte de leurs actions, la Cour relève avec intérêt la nomination d'un coordinateur interministériel. Mais elle recommande également de mettre rapidement en place, comme l'État s'y est engagé, un tableau de bord exhaustif et public des actions et crédits nationaux et régionaux venant au soutien de cette politique. Elle invite aussi à développer un cadre pluriannuel de programmation des financements et à simplifier les processus annuels d'allocation des ressources afin que les acteurs disposent de davantage de visibilité. Enfin, elle recommande de rendre plus lisible, pour les exploitants et pour l'ensemble des citoyens, un dispositif de contrôle reposant, à ce jour, sur au moins sept services différents¹⁴.

Au-delà de ces recommandations destinées à lever, autant qu'il est possible, les obstacles à la mise en œuvre du plan, la Cour estime que l'État pourrait davantage influencer sur les modes de production et les filières par l'exercice de ses compétences normatives, de régulation et d'information.

L'État peut ainsi agir pour améliorer les règles scientifiques et déontologiques d'évaluation des substances et adapter les procédures d'autorisations et de retraits et ainsi favoriser l'émergence de produits de substitution, dans les limites laissées à chaque État membre¹⁵. En outre, à la suite de son référé du 18 octobre 2018 sur la répartition des aides directes du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA)¹⁶, la Cour des comptes rappelle l'intérêt, pour le Gouvernement, de rechercher, dans la négociation de la future politique agricole commune (PAC), une méthode d'allocation des aides orientant davantage les modes d'exploitation vers la performance environnementale en vue d'une réduction effective de 50 % de l'usage des produits phytopharmaceutiques, d'une moindre dépendance aux intrants de synthèse et de l'essor de l'agriculture biologique.

¹² Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), Plan national santé au travail (PNST), Stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), Programme national santé environnement (PNSE), Plan biodiversité, Programme Ambition Bio, Plan Chlordécone, Grand plan d'investissement (GPI), Plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA).

¹³ Prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses, crédits budgétaires de l'État issus de plusieurs missions et programmes, crédits européens du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) dont la gestion est confiée aux régions, collectivités territoriales, agences de l'eau, co-financements par les porteurs de projets.

¹⁴ Service régional de l'alimentation (SRAI), Direction départementale des territoires (DDT), Direction départementale de la protection des populations (DDPP), antennes régionales de l'AFB et de l'Agence des services de paiement (ASP), Agence régionale de santé (ARS).

¹⁵ Le Conseil d'État, saisi d'un recours contre le décret n° 2018-675 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques, a adressé le 28 juin 2019 une question préjudicielle à la Cour de justice de l'UE aux fins de préciser les marges de manœuvre dont dispose un État membre désireux d'interdire plus largement que la commission l'utilisation de ces substances.

¹⁶ Cour des comptes, *Référé, les aides directes du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) et de leurs effets (2008-2015)*, janvier 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

Au niveau national, la décision du Conseil d'État du 26 juin 2019 portant annulation partielle de l'arrêté du 4 mai 2017, a souligné la nécessité de compléter le dispositif de protection des professionnels et des riverains. Elle conduit les pouvoirs publics et les parties prenantes à s'interroger à nouveau sur la délimitation de zones sensibles et sur les activités pouvant s'y développer. En s'appuyant sur les résultats de la consultation publique et sur les analyses circonstanciées de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) et des corps d'inspection sollicités, les administrations pourraient être en mesure de proposer, en 2020, un cadre rénové.

L'ensemble des actions mises en œuvre au titre du programme national pour le développement agricole et rural (PNDAR) peuvent également contribuer à la réduction des usages et impacts des pesticides. La Cour souligne qu'à la suite des États généraux de l'alimentation, l'État doit donner la plus grande visibilité au respect, par les professionnels, des engagements pris dans les contrats de filières, les bons résultats observés sur l'agriculture biologique attestant de ce que l'aval (coopératives, distributeurs, consommateurs) détermine, pour une large part, la transformation des modes de production.

Enfin, l'accès aux données environnementales et à celles relatives aux émissions de substances dans l'environnement doit, en application de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, être stabilisé au plan juridique et organisé de manière à ce que tout citoyen connaisse précisément les données consultables et les moyens d'y accéder.

Outre l'organisation de l'accès aux données brutes concernant l'utilisation des produits et leurs effets, surveillés au moyen du dispositif de phyto-pharmacovigilance, les pouvoirs publics doivent favoriser la mise à disposition des professionnels et du public d'informations élaborées dont ils garantiraient la fiabilité et la mise à jour régulière. La Cour constate en effet, la coexistence d'une dizaine de bases de données, financées en tout ou partie sur fonds publics¹⁷, pas toujours connectées entre elles, ainsi que le développement, par les opérateurs du monde agricole, de nombreux outils destinés aux professionnels. En outre, plusieurs sites et publications s'adressent au public. Un tel foisonnement accroît les risques de dysfonctionnements et de surcoûts, et nuit à la lisibilité des données et des informations.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : (ministère de l'agriculture et de l'alimentation [MAA] et ministère de la transition écologique et solidaire [MTES]) introduire, dans les négociations de la nouvelle politique agricole commune (PAC), un objectif prioritaire de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques ;

Recommandation n° 2 : (MAA et MTES) concevoir un cadre pluriannuel de programmation des financements issus de la redevance pour pollutions diffuses et affectés au plan Écophyto permettant d'accélérer la mise à disposition effective des crédits chaque année ;

Recommandation n° 3 : (MAA et MTES) élaborer, tenir à jour et rendre public, à compter de l'exercice 2020, à l'échelon national et à l'échelon régional, un tableau de l'ensemble des ressources financières mobilisées pour mettre en œuvre le plan Écophyto pluriannuel ;

Recommandation n° 4 : (MAA et MTES) publier et rendre accessibles au public, chaque année, les données et les analyses rendant compte de la politique menée, des substances actives émises et de leurs effets sur la santé humaine et sur l'environnement, notamment sous forme de cartographies.

¹⁷ Système d'information au service du réseau DEPHY (AGROSYST), système d'information sur l'épidémiologie (EPIPHYT), base de données nationale sur la biovigilance (BIOVIG), banque nationale des ventes de produits phytosanitaires (BNV-D), Index ACTA, base de données référente pour la réglementation des produits phytos (PHYTODATA-UIPP), catalogue des produits phytopharmaceutiques et de leurs usages (E-PHY), base de données sur les substances phytopharmaceutiques (AGRITOX), groupe de veille sur les effets secondaires des pesticides (ECOACS).

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication¹⁸.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

¹⁸ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).