

Contribution ECOPHYTO 2030 – Fondation pour la Nature et l'Homme

Mesdames, Messieurs,

Nous avons bien pris connaissance du document support pour la concertation. En premier lieu, nous souhaitons souligner que nous partageons l'objectif de réduction de moitié de l'usage des pesticides ambitionné par le plan Ecophyto 2030. Si, depuis 2009, les trois précédents plans n'ont pas été en mesure d'atteindre cet objectif, il est aujourd'hui primordial d'en tirer les leçons, sans quoi cet échec sera à nouveau constaté d'ici 2030.

Nous soutenons donc l'objectif ainsi que la nécessité de moyens renforcés pour les atteindre. Ces moyens, détaillés dans le document partagé, ne sont néanmoins pas totalement détaillés et les leviers financiers associés à chacun d'entre eux doivent être précisés pour que nous puissions juger de la pertinence et de l'ambition réelle du plan Ecophyto 2030.

Nous saluons toutefois l'élargissement des réflexions à l'échelle européenne. L'extension des exigences européennes aux accords de commerce et le principe de réciprocité des normes, notamment *via* la mise en œuvre de mesures miroirs, sont également des recommandations portées par la FNH, pour limiter les distorsions de concurrence subies par les agriculteurs et favoriser la transition agroécologique.

Le plan Ecophyto 2030 ne semble cependant toujours pas orienter les réflexions dans le sens d'une réfection des systèmes de production agricoles et repose encore trop sur une approche filière par filière visant à remplacer un usage donné par un autre, moins impactant, mais sans considérer le nécessaire changement de paradigme agronomique. Ce changement de modèle, également appuyé par les récents travaux scientifiques, nécessite une approche systémique, s'appuyant sur la coopération entre les filières et la rediversification des paysages et systèmes de production.

Nous proposons ci-dessous une analyse détaillée des mesures qui nécessite, d'après notre analyse, des compléments d'informations ou d'être modifiées.

Sur la référence utilisée pour suivre la réduction des usages :

Initialement lancé en 2009, le plan Ecophyto a conservé - au travers des 3 versions publiées - son objectif de réduction de 50% de l'usage des pesticides. Pour autant, la question de la référence utilisée pour mesurer cette baisse est centrale. Ecophyto 2030 fixe cette référence à la moyenne triennale de la période 2015-2017, qui correspond à la valeur la plus haute enregistrée entre 2009 et 2022.

Le document de concertation mentionne ainsi une baisse de 20% des ventes de produits phytosanitaires en 2022 par rapport à cette moyenne triennale 2015-2017. Ce choix, loin d'être anodin, masque pourtant une réalité tout autre. En effet, les ventes de pesticides sont, en 2022, globalement équivalentes voire supérieures à celles de 2009. Seule la répartition entre tonnages vendus de produits UAB et biocontrôle et les autres produits a globalement

évolué en s'inversant. Le NODU agricole de 2021 reste supérieur à celui de 2010 (cf. la courbe présentée p.54).

Les références choisies pour élaborer les objectifs du plan Ecophyto 2030 conduisent donc à surestimer la baisse des usages de produits phytosanitaires et ne traduisent absolument pas une baisse de la dépendance aux pesticides des systèmes agricoles français depuis 2009. Aussi, les objectifs fixés dans le cadre du plan spécifique sortie du glyphosate, qui visait à un arrêt de l'ensemble des usages à la fin 2022, sont désormais absents du plan Ecophyto 2030.

Les chiffres régulièrement cités par le ministre de l'Agriculture font état d'une baisse des ventes de glyphosate de 37 % entre 2018 et 2019. Cependant, ces ventes ont immédiatement connu une nouvelle hausse de 42 % entre 2019 et 2020 (dernières données publiées¹). Ces ventes restaient, en 2020, toujours supérieures à celles de 2009 et ont connu une hausse quasi-continue sur l'ensemble de la période 2009-2021.

En outre, le plan mentionne la baisse des ventes de 75% des substances CMR1 depuis 2015. Il est fort probable que cette baisse soit avant tout la conséquence des décisions prises au niveau européen, du fait de l'interdiction des substances actives CMR prévue dans le Règlement 1107/2009².

La mise en avant "d'interdictions non anticipées" mettant les producteurs français en difficulté, en particulier par rapport aux producteurs des autres États membres, est invoquée dans le document. Or, cette mise en avant d'une supposée "surtransposition", notamment avancée par les filières agricoles et le ministre de l'agriculture, n'a jamais été étayée par des chiffres sur le nombre de molécules unilatéralement interdites par la France par rapport aux autres pays de l'UE.

Sur le besoin de mesures et de clauses miroirs :

Le plan souligne l'importance de porter, au niveau européen notamment, la nécessité de mettre en œuvre des clauses et mesures miroirs pour éviter les distorsions de concurrence venant freiner la transition agroécologique des agriculteurs français. La FNH s'associe à cette demande, qu'elle porte depuis de nombreuses années. Pour rappel :

Les mesures miroirs sont des dispositions intégrées dans la législation européenne, qui conditionnent l'accès au marché de l'UE au respect de normes de production européennes, en termes de santé ou d'environnement par exemple, quelle que soit l'origine des biens. Il s'agit de mesures unilatérales à portée extraterritoriale.

Les clauses miroirs désignent des clauses environnementales, sanitaires ou de bien-être animal qui peuvent être incluses dans les accords de commerce bilatéraux afin de conditionner l'accès aux contingents d'importation ou droits de douane réduits pour les pays partenaires. Ces clauses font l'objet de négociations spécifiques, en particulier pour les

¹ https://sante.gouv.fr/IMG/pdf/note_de_suivi_plan_ecophyto_2019-2020.pdf

² <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:309:0001:0050:FR:PDF>

produits identifiés comme sensibles du point de vue de la protection de la santé publique, de l'environnement ou du bien-être animal.

Il est important, tel que mentionné dans le document, de s'appuyer sur ces deux outils pour garantir la réciprocité des normes. Les mesures citées doivent être précisées pour s'assurer que la position portée par la France au niveau européen garantisse le succès du plan Ecophyto 2030.

La réglementation autour de l'autorisation et du contrôle des produits phytosanitaires est principalement encadrée par des normes européennes. L'enjeu de réciprocité des normes pour les pesticides repose sur deux problématiques :

- L'utilisation de molécules interdites en Europe dans les exploitations des pays tiers. Les résidus associés peuvent ensuite être retrouvés dans les produits finis exportés vers l'Union Européenne ;
- Mais aussi les exportations par certains États membres de l'UE de produits phytosanitaires interdits d'utilisation dans les exploitations européennes.

La mise en cohérence de ces pratiques avec les ambitions environnementales françaises et européennes doit faire l'objet d'une régulation politique permettant de sortir de cette logique sans issue. Il est donc important de mettre en place différentes mesures :

- Réduire les Limites Maximales de Résidus autorisés pour les substances interdites retrouvées dans les produits au seuil de quantification. Cette pratique, aujourd'hui appliquée aux produits présentant un risque pour la santé, doit être élargie à l'ensemble des molécules interdites ;
- Stopper l'attribution de dérogations d'urgence pour autoriser temporairement l'utilisation de pesticides interdits dans les États membres de l'UE ;
- Mettre fin à la production, la mise en circulation et à l'exportation de produits phytosanitaires interdits d'utilisation dans les États membres de l'Union Européenne ;

Plusieurs de ces mesures auraient dû être intégrées dans le Règlement sur l'Utilisation Durable des Pesticides (SUR en anglais) et faire l'objet d'un portage fort de la France vis-à-vis des partenaires européens. La compatibilité vis-à-vis de l'OMC de mesures de réciprocité envers les pays tiers repose sur une cohérence globale et passe donc par l'application de l'ensemble de ces mesures.

Sur l'approche filière retenue

Nous regrettons globalement l'approche en silo retenue qui ne lie pas totalement la recherche d'alternatives et la restructuration des systèmes de culture. Les récents travaux scientifiques, en particulier l'ESCO de l'INRAE sur la Régulation Naturelle des Bioagresseurs³, montrent pourtant que la diversification des systèmes agricoles est une des clés qui permettrait une

³ <https://www.inrae.fr/actualites/expertise-scientifique-collective-diversite-vegetale-solution-agroecologique-protection-cultures>

meilleure régulation des bioagresseurs de culture. Plutôt que d'adopter une approche usage par usage et filière par filière, le plan Ecophyto doit adresser l'ensemble de la réflexion autour des facteurs de production agricoles permettant de sortir de la dépendance aux pesticides.

La diversification à la fois de la végétation cultivée par l'agriculteur et de la végétation semi-naturelle est une des clés de cette régulation naturelle. L'étude de l'INRAE montre notamment que cette transformation des systèmes de cultures peut se conduire sans perte de rentabilité et que l'obstacle principal à cette diversification réside dans les verrous sociotechniques existant au sein des filières agricoles. Cette diversité est également une des clés permettant d'assurer la résilience des systèmes agricoles face aux perturbations, notamment celles liées aux changements climatiques, et de renforcer notre souveraineté alimentaire.

En effet, la recherche d'alternatives aux pesticides chimiques doit être conduite de pair avec cette reconception des systèmes agricoles. Le biocontrôle est notamment mis en avant comme une solution préférable aux solutions chimiques. Pour autant, un pesticide - qu'il s'agisse d'une solution de biocontrôle ou non - sert par définition à éliminer une certaine catégorie d'êtres vivants. Ils ont donc tous des impacts sur la biodiversité et ne sont pas anodins.

Certaines solutions de biocontrôle font, par ailleurs, l'objet de plans de sortie spécifiques. On peut citer le spinosad, solution insecticide de biocontrôle dont les impacts sur les organismes non-cibles sont non négligeables. L'ESCO INRAE-Ifremer⁴ faisait d'ailleurs état de la nécessité de traiter la question spécifique des impacts du biocontrôle, pour laquelle les données restent actuellement lacunaires. Il convient donc de ne pas systématiser le remplacement d'une molécule de synthèse par une solution de biocontrôle, sans au préalable évaluer la durabilité de cette dernière.

Aussi, la priorisation du choix des usages à substituer pose question. Elle est présentée dans le document comme un ciblage prioritaire des substitutions d'usages ayant "le plus d'impacts socio-économiques". Cette approche n'est pas cohérente par rapport à l'objectif de réduction affiché et il conviendrait plutôt de s'attaquer en premier chef aux usages pour lesquels les quantités de pesticides de synthèse utilisées sont les plus importantes, faute de quoi l'objectif de réduction de 50% des usages et des risques ne sera pas atteint.

Le panel de solutions alternatives détaillées dans le document rassemble des pistes aux potentiels inégaux. Certaines remettent assez peu en cause le modèle de production actuel, notamment le triptyque "génétique, robotique et numérique" qui représente plus une solution transitoire qu'une réelle solution pour réduire les usages de pesticides durablement. Les leviers agronomiques, à l'inverse, sont assez peu mis en avant alors qu'ils représentent un réel levier de lutte contre les maladies et ravageurs : couverture du sol, diversification des cultures et des paysages ou raisonnement du travail du sol par exemple. Nous rejetons, à l'inverse, un éventuel recours aux nouveaux OGM (notamment les NBT) comme levier d'alternative aux pesticides.

⁴ <https://www.inrae.fr/actualites/impacts-produits-phytopharmaceutiques-biodiversite-services-ecosystemiques-resultats-lexpertise-scientifique-collective-inrae-ifremer>

Les freins à l'évolution des systèmes de culture sont nombreux et certains sont abordés dans le plan Ecophyto 2030, notamment celui de la formation initiale et continue des acteurs des filières agricoles. D'autres sont en revanche absents. C'est notamment le cas du manque de débouchés pour les produits issus des systèmes diversifiés vers lesquels le système agricole français et européen doit évoluer. L'implication de l'aval dans l'ouverture de ces nouveaux débouchés mais également du partage du risque et de la valeur avec l'amont agricole n'est pas mentionnée dans le plan. Il s'agit pourtant d'un frein récurrent mis en avant par les professionnels agricoles et les scientifiques.

L'agriculture biologique fait l'objet d'une task force dédiée, distincte de celles des différentes filières. Pourtant, les enseignements et retours d'expérience des producteurs AB sont cruciaux pour illustrer les changements nécessaires d'itinéraires techniques et de systèmes de production permettant la sortie des pesticides de synthèse.

Les filières biologiques font l'objet de questionnements spécifiques qui peuvent faire l'objet de groupes de travail dédiés. Pour autant, au vu des questions précédemment soulevées sur le biocontrôle, il est primordial d'associer ces exploitants aux discussions sur les alternatives existantes pour chaque usage. À l'inverse, les exploitations certifiées HVE sont présentées comme des exemples de systèmes économes en intrants, alors qu'aucune étude ne permet d'étayer cette affirmation et que l'analyse Épices/OFB a plutôt montré que les pratiques agricoles de ces exploitations ne sont pas significativement différentes de celles des autres exploitations⁵.

L'agriculture biologique traverse aujourd'hui une importante crise mettant en péril l'atteinte de l'objectif de 21% de la SAU en agriculture biologique d'ici 2030. En effet, en 2022, le nombre de nouveaux producteurs bio était en baisse par rapport à l'année 2021. Le plan Ecophyto doit également permettre de soutenir l'agriculture biologique qui un l'un des principaux leviers pour atteindre l'objectif de réduction des pesticides.

Peu d'aides financières sont directement destinées aux agriculteurs biologiques, outre les 70 millions d'euros d'aides d'urgence octroyés en 2023. La politique de soutien à l'agriculture biologique ne peut reposer sur des mesures d'urgence, mais doit faire l'objet de mesures structurelles.

Par ailleurs, la mobilisation des acteurs de l'industrie phytopharmaceutique dans la co-construction des feuilles de route des filières est également source de nombreuses interrogations, alors même qu'il n'est pas prévu d'impliquer la société civile dans l'élaboration de ces plans. En effet, il est difficile d'imaginer l'intérêt que pourrait avoir ce type d'acteurs à une réelle réduction de l'usage des pesticides. De même, l'ouverture du conseil spécifique aux distributeurs n'est pas sans poser un certain nombre de questions sur le principe même de séparation des activités de vente et de conseil.

Il est fait mention dans la stratégie de la nécessité d'assurer le transfert depuis les fermes du réseau DEPHY vers l'ensemble des exploitations françaises. Le réseau a démontré, au

⁵ <https://professionnels.ofb.fr/fr/doc/evaluation-performances-environnementales-certification-haute-valeur-environnementale-hve-dans>

travers du bilan publié après ses 10 ans d'existence, des résultats plus ou moins encourageants selon les filières (entre 18 et 38% de baisse)⁶. Il faut effectivement s'appuyer sur ces enseignements pour diffuser massivement les solutions alternatives viables auprès de l'ensemble des exploitants agricoles.

Sur la prise en compte des impacts sur les organismes et les zones sensibles

L'amélioration du cadre d'évaluation d'impacts sur la biodiversité et les services écosystémiques rendus est une nécessité et nous saluons qu'elle fasse partie des mesures proposées dans le cadre du plan. Ce volet reste cependant assez flou en termes d'ambitions et seuls les insectes pollinisateurs sont cités. La dégradation de l'état des populations des milieux agricoles concerne pourtant la plupart des taxons, par exemple -30% pour les oiseaux des milieux agricoles ou un tiers de celle des vers de terre. Les lignes directrices d'évaluation des impacts des pesticides sur ces organismes sont également assez anciennes et doivent être revues à la lumière de la littérature scientifique disponible.

Concernant les zones sensibles pour la biodiversité, là aussi, l'ambition n'est pas au niveau. Tout d'abord, il n'y a pas d'obligation de moyens concernant la diminution d'impacts des pressions phytosanitaires sur ces zones et sur la biodiversité qu'elles accueillent. Il serait plus pertinent de n'autoriser dans ces zones que l'usage de produits autorisés en agriculture biologique. A nouveau, le document met certes l'accent sur la protection des pollinisateurs mais fait l'impasse sur les autres taxons menacés par les pressions agricoles (comme mentionné précédemment).

Dans le cadre de la mise en œuvre de mesures de réduction des risques, notamment sur les zones sensibles (captage d'eau et territoires à enjeux pour la biodiversité, la démarche fait un premier pas dans la bonne direction mais manque d'ambition. C'est le cas notamment des points de prélèvement sensibles, pour lesquels des concentrations en résidus assez élevées sont constatées, et pour lesquels seul un plan d'action - sans obligation de résultats - est attendu.

Sur le choix des indicateurs et leur articulation entre les différentes échelles :

L'indicateur principal du plan, le NODU, donne un aperçu global de la dépendance du système agricole français aux pesticides. Pour autant, il n'est pas suffisant pour suivre les tendances propres aux filières ou aux exploitations agricoles seules. L'IFT, notamment utilisé par le réseau DEPHY ou dans le cadre des enquêtes de pratiques culturales, permet une analyse plus fine des pratiques agricoles à ces échelles.

Cet indicateur n'est pourtant mentionné qu'une fois dans le document, dans le volet relatif au conseil. Pourtant, le plan Ecophyto entend proposer un volet territorial et des déclinaisons à

⁶ <https://ecophytopic.fr/pic/protger/synthese-dephy-ferme-10-ans-de-resultats-du-reseau>

cette échelle de ses objectifs. Il nous paraît nécessaire de ne pas écarter cet indicateur et de le conserver afin de permettre une analyse plus fine des pratiques agricoles des exploitations.

Cet indicateur devra notamment venir nourrir la base de données de suivi des usages individuels des agriculteurs, telle que mentionnée dans le document. De tels indicateurs, notamment les IFT totaux ou spécifiques (herbicides, insecticides ou biocontrôle par ex.), permettront un suivi plus fin des performances des exploitations et des filières. Par ailleurs, la question de l'accessibilité de ces données n'a pas été spécifiée, notamment pour les acteurs de la société civile, qui doit être garantie.

La question des indicateurs se posait également dans le cadre des négociations sur le règlement SUR, au niveau européen. Elle reposait sur l'utilisation d'un indicateur qui ne fait pas consensus, en particulier de la part des acteurs de la société civile, l'indicateur de risque harmonisé. Cet indicateur s'appuie en effet sur un système de pondération qui conduit à donner plus de poids aux usages des molécules à fort impact environnemental et/ou sanitaire.

Si l'idée est intéressante, elle conduit néanmoins à une surestimation de la baisse des usages puisque l'élimination des substances les plus toxiques conduit à la baisse la plus importante des quantités épandues - du fait de la pondération - mais ne constitue pas forcément une baisse du nombre de passages au champ et donc de la dépendance du système agricole aux pesticides. La France doit donc conserver ses indicateurs comme boussole du plan Ecophyto 2030, tout en poussant à l'adoption d'indicateurs réalistes au niveau européen.

Sur l'enjeu d'information des consommateurs :

Enfin, la FNH soutient la nécessité de sensibiliser les consommateurs aux enjeux de la réduction des produits phytosanitaires. Nous saluons la volonté du gouvernement d'agir sur la demande des consommateurs en produits AB, malgré des moyens que nous jugeons insuffisants. Pour espérer augmenter la demande de produits biologiques, l'État doit notamment se mobiliser pour faire appliquer les objectifs de la loi Egalim 1 et de la loi Climat et Résilience de 20% de produits biologiques dans les achats de la restauration collective. Depuis le 1er janvier 2022, cet objectif devrait déjà être atteint dans la restauration collective publique, alors que cette dernière ne consacrait en 2022 que 7% de ses achats au bio⁷.

En outre, une étude de l'ONG Noé montrait que 73% des citoyens français souhaitaient une réduction de l'usage des pesticides pour produire leurs aliments.⁸ Il est donc indispensable d'adresser cet enjeu. Un des outils proposés dans la stratégie Ecophyto est l'affichage environnemental. Pour autant, dans le cadre des discussions actuelles, cet outil n'est pas encore en mesure de prendre en compte ces enjeux, notamment du fait de l'utilisation majoritaire de l'analyse de cycle de vie, et le dispositif final ne devrait pas faire mention des pesticides sur les supports à disposition des consommateurs. Cet outil n'est donc, en l'état, pas en mesure de les orienter vers les produits issus des systèmes les plus économes en pesticides.

⁷ Agence Bio. (2023). Les chiffres du bio. Panorama 2022.

⁸ <https://noe.org/media/rapport-biodiversite-noe-vf-min.pdf>

Sur l'enjeu de répartition des financements :

Les éléments présentés lors de la concertation font état d'une répartition très orientée vers les plans d'actions spécifiques des retrait des substances actives, environ 58% des financements de la planification écologique, et l'aide à l'investissement pour les agroéquipements, pour 20% de ces financements.

Ces deux axes recouvrent donc près de 80% des financements supplémentaires alloués au plan Ecophyto 2030. L'enveloppe actuelle, construite sur les crédits issus de la redevance pour pollution diffuse, reste inchangée. Enfin, un supplément issu de France 2030 doit encore être arbitré et n'a pas été, à ce stade, fléché sur certaines actions.

Nous ne savons cependant pas quelle sera l'allocation précise de ces crédits, ni les actions spécifiques qu'ils devront financer. Quid du financement des plans d'action spécifiques, et quelles contreparties seront demandées en échanges de ces aides ? Comment sera répartie l'aide pour les agroéquipements ? Ce point reste flou et nécessite d'être précisé pour que les parties prenantes, dont la FNH, puissent réellement se positionner sur l'ambition du plan Ecophyto 2030 et les actions présentées dans le document de concertation.

Il semble également nécessaire d'imposer un système de bonus et de pénalités pour inciter l'agro-business à réduire drastiquement leurs ventes de pesticides et proposer des alternatives agroécologiques (ex : remettre une pénalité financière dans le cadre des CEPP).

Enfin, la question des financements de la Politique Agricole Commune (PAC) ne sont pas mentionnés dans ce volet alors même que la mise en cohérence du PSN français avec les objectifs de la planification écologique fait, elle, l'objet d'un axe dédié. Pour autant, comme l'avait montré notre étude de 2021⁹, moins de 1% des financements servent aujourd'hui à accompagner une réduction concrète des pesticides. Il apparaît donc urgent d'inclure ces financements dans les discussions associées au déploiement du plan Ecophyto 2030 et de les mettre en adéquation avec les objectifs de réduction des pesticides français et européens.

Contacts :

Enzo Armaroli - Responsable Agriculture

Thomas Uthayakumar – Directeur des Programmes et du Plaidoyer

⁹ Fondation pour la Nature et l'Homme. (2021). Réduction des pesticides en France : pourquoi un tel échec ?