

Directive Cadre sur l'Eau
Question importante n° 8 : « pesticides : pas de solution miracle sans un changement
conséquent dans les pratiques actuelles »
13 07 05

BASSIN RHONE-MEDITERRANEE

DIRECTIVE CADRE SUR L'EAU

QUESTION IMPORTANTE n° 8 : **LES PESTICIDES**

NOTE DE SYNTHESE SUR LE REPERTOIRE DES MESURES

Cette note a été rédigée suite aux travaux du groupe de travail chargé par le secrétariat de la Directive Cadre sur l'Eau de proposer un répertoire de mesures permettant de réduire la pression polluante due aux pesticides. Elle intègre les contributions faites lors de deux réunions de travail, oralement au cours des réunions et par écrit entre les réunions. Elle prend également en compte les contributions effectuées lors d'un séminaire organisé le 26 février 2004.

1/ L'ARCHITECTURE DU REPERTOIRE

Les mesures proposées prennent place sous deux axes de travail : « réduire les pressions polluantes dues aux pesticides en zone agricole » et « réduire les pressions polluantes dues aux pesticides en zones non agricoles ».

Les pressions polluantes dues aux pesticides trouvent leur origine :

- en milieu agricole (90% des usages français, 85% en zone urbanisée comme Rhône Alpes), où les agriculteurs les utilisent sur leurs parcelles à des fins de production, : protection des cultures et maintien d'un niveau quantitatif et qualitatif des récoltes,
- et en milieu non agricole où des collectivités territoriales (communes et leurs groupements), des gestionnaires d'infrastructures (routes, voies ferrées...) et des particuliers (jardins potagers ou d'agrément...) les utilisent sur des milieux souvent à haut risque (sols imperméabilisés). Il faut noter que la réduction de l'usage des pesticides, voire la suppression totale de désherbants chimiques est déjà mise en œuvre par des collectivités du bassin dans des conditions économiques acceptables pour elles (absence de surcoûts).

Cette première distinction porte à la fois sur les acteurs et sur les contraintes et objectifs poursuivis lors de l'usage de pesticides.

Les plans de réduction doivent porter à la fois sur les zones agricoles et sur les zones non agricoles.

Pour chacun de ces deux axes le répertoire se décompose en sous-axes :

- diffus - pratiques de protection des cultures,
- diffus - gestion du paysage/interception des flux de pollution,
- ponctuel avant,
- ponctuel après,
- matériel,
- accompagnement.

Cette décomposition a été faite en considérant que :

- les rejets de pesticides peuvent provenir de l'espace sur lequel ils ont été épanchés (rejets diffus) par infiltration et/ou par ruissellement, ou ils peuvent provenir de la manipulation de ces produits (rejets ponctuels) lors du remplissage des pulvérisateurs, de leur rinçage...
- les rejets diffus peuvent être réduits dès leur origine par une modification des pratiques de protection des cultures (premier sous-axe) ou faire l'objet d'une interception et d'un abattement après avoir quitté l'espace traité (deuxième sous-axe),
- les rejets ponctuels peuvent intervenir avant le traitement (troisième sous-axe) ou après le traitement (quatrième sous-axe),
- l'équipement et le matériel jouent un rôle dans la capacité à modifier les pratiques (cinquième sous-axe),
- des mesures d'accompagnement sont nécessaires pour lancer, accompagner et évaluer la réduction des pressions polluantes (sixième sous-axe).

2/ LE CONTEXTE

Les mesures proposées ne visent pas directement l'utilisation des pesticides en tant que telle, à l'exception cependant d'interdictions visant des molécules, mais leur présence dans l'eau et les milieux aquatiques superficiels ou souterrains : ces pesticides présentent des dangers pour la santé des consommateurs d'eau et pour la qualité des milieux. Leur disparition des milieux aquatiques correspond désormais à une demande sociale qui ira croissante d'autant que l'eau n'est pas le seul vecteur de risques : les pesticides présents dans l'atmosphère concernent toute la population, le contact avec des végétaux traités présente aussi des risques de même que la manipulation des produits par les utilisateurs.

Pour l'agriculture, l'utilisation des pesticides est liée à des contraintes économiques fortes telles que l'ouverture à la concurrence européenne et extra-européenne (coût du travail) ou la demande des cahiers des charges de qualité des produits (calibre et présentation des fruits, normes en mycotoxines des céréales,...). Les conseils techniques diffusés depuis des décennies ont accompagné cette orientation. La Politique Agricole Commune est le cadre de fonctionnement de nombreuses grandes productions agricoles ; elle n'a pas à ce jour favorisé l'émergence à grande échelle d'une agriculture particulièrement respectueuse de l'eau.

Ces changements, en particulier ceux de la PAC, devraient prendre en compte les enjeux environnementaux beaucoup plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent.

Il faut souligner que ce contexte économique est changeant : les négociations au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce aboutissent généralement à une libéralisation accrue des échanges, les réformes successives de la PAC se traduisent par des modifications des équilibres économiques dans les exploitations, entre régions, entre pays etc...

Hors agriculture (collectivités et gestionnaires d'infrastructures), cette contrainte économique existe également, mais de façon plus modérée.

Il est à noter que les conditions de production respectueuses de l'environnement et sans crainte pour la santé génèrent des coûts par rapport aux pratiques usuelles actuelles qui peuvent être compensés par une rémunération par le marché pour certaines productions de qualité (avec parfois des difficultés, comme le montrent certaines productions biologiques) mais pour la plupart des grandes productions de base l'absence de rémunération des surcoûts est la situation la plus fréquente.

3/ L'APPROCHE COLLECTIVE SUR UN BASSIN VERSANT

Une réduction significative des pressions dues aux pesticides implique de travailler à l'échelle d'un territoire bien identifié sur lequel tous les acteurs doivent réduire leur pollution. Une démarche collective est donc nécessaire, dont les contours sont désormais bien connus : diagnostic, actions de réduction, évaluation à partir d'indicateurs...(cf. CORPEN et travaux des Groupes Régionaux « pesticides »).

Cette démarche nécessite un accompagnement qui fait l'objet du sous-axe « mesures d'accompagnement ». Il faut souligner que la réglementation et son application font partie de ces mesures d'accompagnement et sont une condition nécessaire à la réussite des opérations.

Les bassins versants à enjeu les plus cités sont ceux alimentant des captages destinés à l'AEP et ceux risquant de ne pas atteindre le bon état du fait des pesticides.

Les actions de réduction doivent porter aussi bien sur les rejets ponctuels que sur les rejets diffus et doivent être conduites par tous les utilisateurs de pesticides (ou au moins une part prépondérante). La question de l'existence, de l'engagement ou de la capacité financière d'un maître d'ouvrage se pose souvent, en particulier lorsqu'il s'agit d'eaux de surface sans usage AEP.

4/ LES FILIERES DE PRODUCTION

De grandes filières de production sont des acteurs clefs sur certains territoires ou ensembles de territoires, par exemple la viticulture, l'arboriculture, les cultures sous serres ou les plantes à parfum : elles peuvent être des acteurs efficaces pour la réduction des pressions dues aux pesticides.

Il convient de s'en rapprocher pour qu'elles prennent en compte cet enjeu dans leurs stratégies et pour acquérir avec elles les références techniques, technico-économiques et économiques nécessaires à la mise en œuvre des actions de réduction des pollutions par les agriculteurs eux-mêmes.

5/ LES MOYENS

5/1. La réglementation

La réglementation (telle l'interdiction de certains produits, l'introduction de restrictions d'usages comme les zones non traitées ou les règles de traitement des effluents) joue un rôle important mais ne peut suffire à elle seule. L'Etat doit se donner les moyens de son application (contrôles) et elle doit s'articuler également avec les autres mesures. La réglementation peut être d'origine nationale ou locale (cf. les textes récents ou en projet comme la loi risques pour le ruissellement et les pratiques agricoles, la loi relative au développement des territoires ruraux ou le projet de loi sur l'eau qui s'ajoutent à un corps de textes déjà étoffé tels le Code Rural, le Code la Santé Publique...).

La réglementation devrait pouvoir évoluer plus rapidement dans certains domaines comme par exemple pour limiter l'usage de ces produits par des collectivités.

Les versements des aides européennes à certaines productions sont désormais conditionnés au respect de 19 directives ou règlements européens : cette conditionnalité se traduit entre autres par des obligations d'implanter des bandes enherbées le long des cours d'eau et de diversifier les assolements, ainsi que par des contrôles sur l'utilisation des produits, mesures présentant un intérêt pour réduire les pollutions diffuses par les pesticides. Il faut souligner que certaines productions exerçant une forte pression polluante et très présentes sur le Bassin ne sont pas concernées : viticulture, arboriculture, cultures légumières et maraîchères...

5/2. La redevance

La redevance peut avoir pour effet de modifier l'usage des pesticides en modifiant le rapport prix des entrants/prix des sortants. Une redevance sur les pesticides destinée à remplacer l'actuelle TGAP figure au projet de loi sur l'eau. Une modulation des taux en fonction des enjeux territoriaux pourrait être envisagée en sus de la modulation déjà prévue en fonction de la toxicité ou de l'écotoxicité.

5/3. Les aides

5/3/1. La compatibilité avec les règles communautaires

Les subventions versées aux agriculteurs doivent être compatibles avec les règles communautaires, c'est-à-dire :

- notifiées (accord préalable de la Commission),
- ou déclarées (si compatibles avec les lignes directrices préalablement fixées par la Commission, qui excluent en particulier les aides ayant pour objet de permettre le respect d'obligations communautaires),
- ou attribuées au titre du régime « de minimis ».

Une partie des mesures peut très bien figurer au Plan de Développement Rural National (PDRN) en cours de révision au plan national et qui fera l'objet d'une notification par la France à l'Europe.

5/3/2. La nature des aides

Elles peuvent être destinées à compenser la totalité d'un manque à gagner comme dans le cas des mesures agro-environnementales actuelles attribuées dans le cadre du PDRN, ou à inciter à un changement de pratiques, auquel cas elles ne couvrent pas la totalité du manque à gagner et peuvent être dégressives dans le temps.

La couverture complète d'un manque à gagner peut être très efficace car elle permet d'engager des mesures d'une ampleur significative en obtenant l'adhésion d'un grand nombre d'agriculteurs. Elle est par contre onéreuse et la pérennité des changements de

pratiques induits n'est pas assurée en cas de cessation du financement. Il convient de la réserver à des actions clefs sur des territoires restreints où des maîtres d'ouvrage s'engagent sur la pérennisation ce qui signifie là aussi, à terme, un autofinancement.

L'incitation au changement doit accompagner d'autres incitations qui peuvent être de natures réglementaire, économique, fiscale ou sociale. Elle est moins onéreuse et la durabilité des changements est acquise beaucoup plus sûrement si les autres incitations subsistent ou se développent.

5/3/2. L'origine des aides

Elles peuvent essentiellement provenir de l'Etat et de l'Union Européenne, des collectivités territoriales, de l'Agence de l'eau.

L'Etat disposera de moyens importants suite à la modulation des paiements directs de la Politique Agricole Commune dont une partie pourra être attribuée pour des actions environnementales.

Les aides attribuées au titre du PDRN par l'Etat, les collectivités ou les établissements publics tels l'Agence peuvent par ailleurs bénéficier d'un complément par des fonds européens.

La création de la redevance pollution sur les pesticides permettra par ailleurs à l'Agence d'attribuer des aides pour des actions de réduction des pressions polluantes dues aux pesticides.

5/3/2. L'attribution des aides

Les interventions auprès de nombreux agriculteurs pour de petits montants posent des problèmes de gestion administrative et financière aussi bien pour la décision d'aider que pour verser la subvention ou contrôler l'usage qui en est fait.

5/3. Les autres financements

Les actions de réduction des pressions seront toujours financées, au moins pour partie, par les utilisateurs de pesticides que sont les agriculteurs, les collectivités ou les gestionnaires d'infrastructures.

D'autres moyens pourront être mobilisés comme ceux des producteurs ou des vendeurs des pesticides, ou provenant d'organismes finançant les actions de développement agricole ou la mise en œuvre de bonnes pratiques.

5/4. la recherche

La recherche, et en particulier la recherche publique ou financée sur fonds publics, devrait s'investir beaucoup plus qu'elle ne le fait actuellement sur la mise au point des techniques alternatives à l'usage des pesticides et sur tout ce qui permettrait de réduire les pressions polluantes.

6/ LA DUREE

La réduction significative des pressions polluantes (voire leur suppression) prendra du temps car les techniques déjà au point ne sont pas encore réellement appliquées par les utilisateurs et parce qu'il faut en développer de nouvelles : les actions doivent s'inscrire dans la durée.

L'usage des pesticides relève par ailleurs de phénomènes culturels qui évoluent lentement : habitudes et valorisation de l'acte technique chez l'utilisateur (qu'il soit agriculteur, jardinier municipal ou jardinier amateur), priorité donnée à l'aspect des produits, exigence forte de « propreté » de l'espace (aussi bien pour l'agriculteur que pour l'habitant de la ville ou du village qui attend que l'espace public soit net). Les collectivités peuvent être à ce titre être des précurseurs pour initier des pratiques type « zéro phyto » du fait de leur rôle fort en terme d'exemplarité auprès du citoyen et elles peuvent ainsi avoir un rôle déterminant pour le « changement des mentalités » vis à vis de l'usage des pesticides en zone non agricole et à plus long terme en zone agricole.

Cette inscription dans la durée implique en premier lieu de démarrer le plus vite possible, mais doit aussi guider les soutiens vers des combinaisons d'incitations (par exemple : réglementation + aides + conditionnalité des soutiens publics + formation) durables et peu onéreuses plutôt que vers des seules aides compensatrices d'un montant élevé et par là même peu durables.

7/ LES COÛTS ET SURCOÛTS

Les coûts mentionnés dans la fiche proviennent pour l'essentiel du document « protection phytosanitaire et environnement » publié par la CROPPP Rhône-Alpes et la Chambre Régionale Rhône-Alpes. Elles correspondent à des cahiers des charges dont les principaux éléments sont disponibles sur le site [<http://www.rhone-alpes.chambagri.fr/phytov3/index.htm>]

Les références technico-économiques sur les pratiques respectueuses de l'environnement doivent par ailleurs être étoffées rapidement.

Les investissements peuvent être réalisés individuellement ou collectivement : les coûts initiaux ne sont pas les mêmes, mais les services rendus non plus.

Le rapport coût / efficacité est également à prendre à compte pour phaser les interventions dans le temps.

8/ LES CONTREPARTIES

Les contreparties positives, économiques ou non économiques, de la réduction des pressions ne figurent pas dans le tableau . Elles sont importantes mais difficiles à chiffrer aujourd'hui : eau brute de qualité pour la production d'eau potable, milieux aquatiques de meilleure qualité, réduction des problèmes de santé des utilisateurs et des populations, amélioration des produits vendus (plus de résidus), amélioration de l'image de marque des producteurs de denrées agricoles, amélioration des sols et de l'espace cultivé et non cultivé, amélioration de la qualité de l'air et de la biodiversité etc...