



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 14066

Synthèse des constats et recommandations du CGAAER dans le secteur de la maîtrise de l'utilisation des pesticides

établi par

Jean-Pierre CHOMIENNE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Viviane MOQUAY

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Robert TESSIER

Chargé de mission

Claudine SCHOST

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Avril 2015

SOMMAIRE

PROPOS INTRODUCTIFS.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. DES POLITIQUES PUBLIQUES INTEGRANT DES PREOCCUPATIONS SOUVENT CONTRADICTOIRES POSENT DES DIFFICULTES PARTICULIERES DE MISE EN ŒUVRE	7
2. UNE EVALUATION A PRIORI DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES DESORMAIS MIEUX MAITRISEE.....	10
3. LA GESTION (AMM ET CONTROLES) ET LES VIGILANCES SONT A CONFORTER.....	12
4. L'AMBITION D'INDUIRE DES CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT S'APPUIE SUR DES ACTIONS OPERATIONNELLES QUI MOBILISENT D'IMPORTANTES FINANCEMENTS MAIS DONT L'EFFICACITE RESTE A DEMONTRER	16
5. LA GESTION DES COMPETENCES DES SERVICES A REINTERROGER.....	18
6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	20
Le cas du chlordécone aux Antilles.....	22

PROPOS INTRODUCTIFS

La maîtrise des produits phytopharmaceutiques (PPP) est une préoccupation des citoyens et fait régulièrement l'objet d'une couverture médiatique.

Le Conseil général de l'alimentation, l'agriculture et les espaces ruraux (CGAAER) dont une des missions est d'évaluer les politiques publiques du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) a été fréquemment mandaté pour réaliser des missions autour de cette thématique.

La présente synthèse des travaux conduits au cours des sept dernières années, vise à tirer des enseignements que ne permet pas une lecture de chaque rapport de manière isolée. Les missionnaires ont en conséquence fait le choix de produire un document court allant au-delà d'une synthèse rigoureuse et exhaustive des productions.

Afin d'aboutir à des propositions opérationnelles sur le sujet de l'usage des pesticides, les missionnaires ont recensé et analysé 22 rapports produits depuis 2007 dont certains n'ont pas été diffusés. Ces rapports sont de nature différente et embrassent aussi bien des questions très générales que très spécifiques.

Une première approche relative à la typologie de ces rapports, montre que les champs du conseil relatif à la mise en œuvre des actions publiques et de l'audit du fonctionnement des services, sont largement couverts. Les missionnaires ont pointé un certain déficit de demandes d'évaluation de la pertinence des politiques mises en œuvre.

Même si la forme des rapports est hétérogène en terme de recommandations, qu'il s'agisse de leur nombre ou de leur portée, la lecture d'ensemble de ces travaux met en exergue la difficulté pour la France de concilier des attentes sociétales pas toujours explicites et une agriculture compétitive.

Les missionnaires ont constaté le bon niveau de prise en compte des recommandations par les commanditaires, ainsi que l'évolution lourde des politiques publiques traduisant une prise en compte croissante des enjeux liés à l'usage des PPP.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Etre vigilant en terme de compétences des services de l'Etat
- R2.** Améliorer la gestion interministérielle
- R3.** Mieux piloter la mise en œuvre des contrôles
- R4.** Sur l'évaluation des politiques publiques

1. DES POLITIQUES PUBLIQUES INTEGRANT DES PREOCCUPATIONS SOUVENT CONTRADICTOIRES POSENT DES DIFFICULTES PARTICULIERES DE MISE EN ŒUVRE

La France est réputée être l'un des plus gros utilisateurs au monde de produits phytopharmaceutiques, ceci s'explique d'abord par la position géographique de grand pays agricole « à cheval sur le 45ème parallèle » en effet :

- notre pays produit une grande diversité de végétaux qui sont souvent soumis simultanément aux cortèges parasitaires caractéristiques des parties méridionale et septentrionale de notre continent ;
- les cultures les plus pratiquées sont celles dont la protection peut induire de fortes consommations de produits phytopharmaceutiques à l'hectare (vignes, verger, maraîchage et à un degré moindre grandes cultures) ;
- certaines cultures mises en place dans des systèmes entraînant des conditions agro-pédo-climatiques « aux limites pour la plante » peuvent être particulièrement sensibles aux accidents climatiques et aux ravageurs. Le recours au traitement « d'assurance » répond à une logique économique dont il est difficile de s'écarter ;
- une approche par culture montrerait qu'en Europe les consommations par hectare sont assez comparables avec les autres pays à rendements et conditions pédoclimatiques équivalents ;
- enfin l'accroissement des échanges internationaux favorise l'introduction d'organismes nuisibles exotiques qui trouvent, dans un milieu de grande diversité végétale, un terrain favorable à leur dissémination.

Mais au-delà de la géographie, la faible sensibilisation du public aux véritables enjeux de santé des végétaux complique la compréhension de la gestion des PPP.

La plupart des rapports examinés abordent sous différents angles, l'organisation de l'action publique et font ressortir quelques spécificités :

- La place des acteurs économiques de l'agriculture dans les prises de décisions publiques

Les préoccupations des acteurs économiques français de la production agricole orientent fortement la décision publique. Le souci d'acceptabilité de mesures techniques est ainsi présente dans plusieurs rapports.

- L'Etat se substitue aux acteurs économiques pour trouver des solutions « hors marché » à certaines questions phytosanitaires

Face à « un excessif cloisonnement du marché des PPP découlant lui-même de la notion d' « usage » et dont certains segments sont insuffisamment attractifs pour l'industrie productrice de PPP »¹, l'Etat français a mobilisé des moyens publics pour pallier l'absence de produit autorisé pour certains usages.

¹ CGAAER 2007/344 508
CGAAER n°14066

- Les articulations entre les acteurs publics du dossier sont complexes et restent insatisfaisantes

Aux difficultés inhérentes à la gestion technique d'une question sensible, s'ajoute une forte centralisation de la décision dans un univers administratif où interviennent des services déconcentrés de moins en moins spécialisés.

Par ailleurs l'articulation avec les agences est en construction et de fait non stabilisée².

L'articulation insuffisante entre ministères et entre niveaux territoriaux d'intervention entraîne :

- des « difficultés pour réunir des données techniques et économiques chiffrées »³ indispensables au pilotage dans un contexte multi-opérateurs : la maîtrise de la donnée apparaît en effet comme un enjeu stratégique pour ajuster le niveau d'exigences à celui des risques ;
 - une faible visibilité des politiques publiques par les citoyens, avec pour corollaire une confiance difficile à construire en raison de « la complexité des dispositifs : multiplication des référentiels, absence de réelles passerelles entre ces derniers, multiplicité des intervenants et des systèmes informatiques impliqués... »⁴ ;
 - une lisibilité insuffisante des priorités de l'action publique notamment au regard des moyens affectés, ce qui pénalise les évaluations ultérieures.
- La recherche de crédibilité a privilégié des systèmes d'accréditation normés. Ceux ci se sont révélés insuffisants au regard des besoins de compétences techniques et de couverture du terrain par les services de l'Etat

- Les services de contrôle du ministère en charge de l'agriculture, pour donner des garanties externes et sécuriser une intervention techniquement pointue dans un environnement juridique mouvant, ont opté à partir de la fin des années 1990 pour une mise sous assurance qualité des activités d'inspection avec reconnaissance par tierce partie.

Cette démarche a rendu l'action publique plus homogène en la documentant et en renforçant la traçabilité des contrôles et des suites qui leur sont données. Cependant elle a provoqué une plus grande rigidité du dispositif dont les effets ont été accrus par :

- la diminution des effectifs liée au contexte de RGPP ;
- la perte de compétences techniques liée aux choix de recrutement ;
- la volonté politique de la direction de faire de l'accréditation de son dispositif d'inspection un objectif en tant que tel.

² CGAAER 13128

³ CGAAER 2007/344 508

⁴ CGAAER 13132 (provisoire)

- La mission souligne que l'abandon récent du dispositif d'accréditation par la direction générale de l'alimentation (DGAI) ne doit pas remettre en cause l'exigence de qualité et de traçabilité du dispositif d'inspection des PPP.
- Un décalage entre une volonté d'être moteur des évolutions du cadre réglementaire de l'union européenne (UE), et les capacités de leur mise en œuvre opérationnelle

En matière de maîtrise des PPP, la France a souvent initié de grandes évolutions du cadre européen. Cependant notre pays a tendance à promouvoir des dispositifs nationaux expérimentaux, et cela alors que les conséquences d'une généralisation n'ont pas été évaluées. A titre d'exemple récent, la mise en œuvre des principes de lutte intégrée rendue obligatoire, illustre la difficulté de passer d'un concept à la mise en œuvre.

2. UNE EVALUATION A PRIORI DES PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES DESORMAIS MIEUX MAITRISEE

Dès 1978, la mise sur le marché des PPP a été encadrée au niveau européen par une première directive européenne sur les substances les plus à risques.

▪ Le niveau européen

A partir de 1991 (91/414), le principe d'une évaluation des risques a priori a été retenue avant la commercialisation de toutes les substances actives (SA) puis des produits les contenant.

L'évaluation des SA est conduite au niveau européen, sous la responsabilité de l'EFSA (European food safety authority). Si elle est favorable, l'évaluation des risques de la SA est suivie d'une évaluation des risques du PPP et des bénéfices agronomiques conduite par les Etats Membres (EM) pour autoriser le produit sur des usages déterminés et dans des conditions d'emploi définies.

Cette première étape d'évaluation a priori s'est soldé par le retrait d'environ 2/3 des SA et a permis de conserver sur le marché les substances dont les effets sur la santé ou l'environnement sont les moins défavorables.

Le règlement 1107/2009, élément du paquet pesticides de 2009, permet de renforcer cette évaluation. Il définit en particulier les conditions d'approbation pour :

- les substances (de base, à faible risque) dont l'impact est à effet moindre sur l'environnement ou la santé, qui voient leurs conditions d'évaluation et d'approbation facilitées ;
- les substances dont les risques sont identifiés (perturbateurs endocriniens, CMR (cancérigène, mutagène, toxique pour la reproduction), toxiques persistants bio-accumulables (PBT)) auxquelles on attribue des critères d'exclusion, et dont la mécanique de retrait du marché est en cours ;
- les substances pour lesquelles certains dangers sont identifiés et qui doivent faire l'objet de substitution par des substances moins dangereuses.

L'ensemble des lignes directrices d'évaluation est fixé au niveau réglementaire et permet de s'adapter à l'état des connaissances scientifiques. Ainsi, les dernières révisions ont renforcé les modèles concernant les eaux superficielles et souterraines, la protection des oiseaux et mammifères, d'autres sont en cours (abeille, effets cumulés des substances dans les résidus...).

La consultation du public est désormais intégrée dans le processus d'évaluation ce qui permet à de nombreux acteurs, scientifiques en particulier, d'y contribuer.

Ce renforcement de l'évaluation des substances actives, réalisé au niveau européen, est complété au niveau national, pour l'évaluation des PPP contenant les substances approuvées.

▪ Le niveau national

Jusqu'en 2006, la DGAI assumait la responsabilité de l'évaluation ainsi que celle sur la mise sur le marché des produits mais ne pouvait plus faire face à l'afflux de dossiers, faute de moyens. Par ailleurs, une demande sociétale forte préconisait la séparation de l'évaluation et de la gestion.

En 2006, l'évaluation des risques liés aux PPP est transférée à l'Afssa (agence française de sécurité sanitaire de l'alimentation) qui crée la direction du végétal et de l'environnement (DIVE) en son sein.

Un rapport du CGGAER de 2007⁵ pointe les distorsions de concurrence pour l'agriculture française en raison des retards accumulés dans l'instruction des dossiers.

Les dossiers soumis à évaluation sont, depuis cette date, mieux absorbés par l'Afssa devenue Anses (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation de l'environnement et du travail) en 2010. Néanmoins, les derniers rapports⁶ soulignent encore des retards qui peuvent pénaliser les producteurs mais aussi maintenir sur le marché des produits en l'absence d'évaluation de risques dans les délais.

Certaines difficultés sont ainsi pointées :

- la direction des produits réglementés (DPR, anciennement Dive) de l'Anses a vu son champ d'évaluation considérablement élargi (évaluation des biocides et des produits soumis à la directive REACH), sans forcément une mise à niveau des moyens mis à sa disposition ;
- la collaboration entre instances d'évaluation introduite par l'évaluation zonale, génère actuellement des retards dans le traitement des dossiers. Ainsi, l'Anses est confrontée à une augmentation des évaluations à conduire : elle est la seule « importante » instance d'évaluation de la zone sud, laquelle présente les usages les plus diversifiés alors que certains états de la zone réduisent leurs activités, pour des questions de moyens (Grèce et Espagne en particulier) ;
- le renforcement des modalités d'évaluation, par exemple sur le sujet de la protection de l'opérateur, génère de nouvelles saisines et a engendré plusieurs mois de retard dans le traitement des dossiers.

En conséquence le dispositif d'évaluation est toujours à parfaire afin qu'il s'adapte tant au nombre de dossiers à traiter, ce qui permet une mise à disposition rapide des solutions de protection, qu'à l'évolution constante des connaissances scientifiques afin de toujours mieux sécuriser la qualité des produits mis à disposition des producteurs agricoles en particulier.

Cette évaluation est désormais réalisée dans des délais raisonnables, comparables à ceux des autres instances européennes d'évaluation (Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni) et selon des principes de qualité comparables.

⁵ 2007/344 508

⁶ Rapports 13077 et 13097

3. LA GESTION (AMM ET CONTROLES) ET LES VIGILANCES SONT A CONFORTER

Plusieurs rapports du CGAAER⁷ soulignent les difficultés de la DGAI, direction en charge des décisions, à assurer les missions de gestion (autorisations de mise sur le marché, modification de ces autorisations et conditions réglementaires d'encadrement de l'utilisation) en raison notamment de la faiblesse des effectifs. Sur ce point, force est de constater l'écart grandissant avec les effectifs désormais affectés par l'Anses pour l'évaluation.

Les dispositifs issus des lois « Grenelle de l'environnement », notamment le plan Ecophyto et les évolutions réglementaires découlant de décisions européennes (« paquet pesticide») ont largement mobilisé les services de l'Etat. Certaines missions comme la phyto-pharmacovigilance en ont souffert.

Les points suivants sont récurrents dans les recommandations formulées :

1. Des dysfonctionnements constatés dans la gestion des AMM

L'analyse de la gestion des AMM souligne tout d'abord l'évolution complexe de la réglementation dans ce domaine. Ainsi, le renforcement des exigences au niveau européen se traduisant par l'adoption d'un règlement d'application directe (Reg 1107/2009) s'accompagne de la nécessité de dispositifs transitoires pour gérer les situations juridiques complexes dans lesquelles se retrouvent les substances actives ou les produits en cours d'examen. Car, « l'entrée en vigueur du Règlement de 2009 a accentué le nombre de situations particulières et provisoires, avec l'entrée en échéance des anciennes autorisations et de leur renouvellement : il est bien difficile d'avoir une vue d'ensemble simple et cohérente sur les situations juridiques des différents produits »...⁸ Ce que le rapport souligne en mettant en exergue une triple complexité :

- des situations variées dans un contexte de modifications réglementaires ;
- des situations liées aux statuts des produits eux-mêmes, et en particulier de leur filiation desquelles découle le mode d'utilisation (différentes gammes) ;
- et des contenus des autorisations et en particulier des prescriptions qui y sont précisées.

Ainsi, le rapport, devant la complexité présentée, suggère que chaque produit fasse l'objet d'une analyse précise qui permettra de déterminer son processus de traitement.

Au-delà de cette complexité juridique, le traitement administratif doit se faire dans les délais prévus par la réglementation. Cet objectif se heurte à la difficulté de traiter près de 2000 cas particuliers par an.

La structure mise en place au sein de la DGAI n'a pas été dimensionnée pour faire face aux retards de traitement des dossiers et pour permettre une remise à plat de la situation sur des bases assainies.

⁷ Rapports : 2011/11040 ; 2013/13077 ; 2013/13128

⁸ Rapport 13077

Enfin, les rapports soulignent que les systèmes d'informations doivent être partagés par l'évaluateur et le gestionnaire.

Parfois certaines prescriptions contenues dans une autorisation nécessitent :

- une surveillance spécifique par le pétitionnaire pour valider le processus d'évaluation : le gestionnaire doit alors s'assurer du suivi de ces prescriptions et en transmettre les conclusions aux évaluateurs ;
- un suivi des risques spécifiques identifiées (comme les résistances) afin de valider les mesures de gestion ou de les aménager.

2. Des contrôles à la distribution et à l'utilisation des PPP mieux maîtrisés par les services d'inspection

Les écarts formulés lors de l'audit en 2009/2010 sur le contrôle des intrants⁹ ont été suivis d'effets :

En ce qui concerne la formation

Des formations adaptées ont été mises en place :

- généralistes destinées aux nouveaux arrivants qui permettent aux agents d'appréhender le champ des activités dans lequel s'intègrent ces contrôles : cette formation a été rendue nécessaire par de fortes mobilités internes, sur les mêmes lieux géographiques, d'agents n'ayant pas toujours acquis des compétences agronomiques ;
- spécifiques pour les contrôles intrants : des efforts ont été consacrés pour mettre en place un réseau de personnes ressources chargés de démultiplier la méthode de contrôle, en particulier par des outils tels que les mallettes pédagogiques. Des réunions annuelles permettent aussi de conforter les contrôleurs dans leurs tâches au quotidien ;
- spécifiques sur les aspects juridiques et techniques de ces contrôles : un appui de l'Infoma aidé par les référents de la Protection des végétaux a permis la mise en place de cette formation. Elle nécessite un vrai socle de base agronomique pour être complètement valorisée.

En ce qui concerne l'organisation des services de contrôle

Deux points avaient été particulièrement notés :

- une organisation trop « formaliste » liée à la mise en œuvre du système qualité. La pratique, mais aussi les choix de la DGAI de privilégier le respect des processus dans le cadre du contrôle ont contribué à l'amélioration de la situation ;
- la seconde observation portait sur les outils de pilotage de ces contrôles. Les systèmes d'information sont la clef de la gestion des contrôles. Les évolutions en cours de Resyral devraient rendre les outils plus simples pour le contrôleur, plus faciles d'accès en cours de contrôle et enfin rendre les procédures plus transparentes pour les professionnels.

⁹ Rapport 2010 1996-6
CGAAER n°14066

En ce qui concerne la programmation et l'articulation des différentes familles de contrôles

Un double objectif est assigné aux contrôles des PPP :

- le respect des obligations réglementaires liés à la PAC (taux de contrôle) ;
- la maîtrise des pratiques des utilisateurs.

Ces deux objectifs, sans être contradictoires, ne nécessitent pas les mêmes décisions de programmation et de sanctions. Ceci amène le contrôleur à un positionnement parfois ambigu en particulier vis à vis du contrôlé.

Des progrès sont encore nécessaires en la matière, pour cela il faudrait en particulier :

- augmenter les taux de contrôle pour les productions à forte utilisation de PPP (arboriculture, viticulture, cultures maraîchères) ;
- renforcer les suites données aux non-conformités, notamment en matière de sanctions ;
- améliorer les synergies entre les différents services de contrôle.

3. Si la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt (LAAF) pose le principe de la phytopharmacovigilance, les outils dont dispose l'administration ne permettent pas aujourd'hui sa mise en place réellement opérationnelle

La phytopharmacovigilance recouvre l'ensemble des dispositifs qui visent à repérer les effets non intentionnels et indésirables des produits phytopharmaceutiques sur l'homme, la biodiversité, la faune, l'eau, les aliments et le sol ; elle intègre également l'apparition de résistance des maladies et ravageurs aux produits censés les combattre¹⁰.

Ces dispositifs sont mis en œuvre après l'autorisation de mise en marché afin de prendre le cas échéant les mesures administratives et réglementaires appropriées.

En la matière les informations proviennent soit des entreprises elles mêmes, il s'agit de *post-AMM* proprement dit, soit des réseaux de surveillance.

La loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt :

- prévoit que l'autorité administrative veille à la mise en place d'un dispositif de phytopharmacovigilance, en s'appuyant sur les dispositifs prévus par les autres codes (environnement, santé et travail) ;
- enjoint aux détenteurs d'AMM – fabricants et importateurs – mais aussi aux conseillers, formateurs, distributeurs ou utilisateurs professionnels de produits phytopharmaceutiques de communiquer aux organismes compétents toute information relative aux effets indésirables de ces produits ;
- pose le principe d'une obligation de remontée des informations incombant aux organismes participant à la phytopharmacovigilance ;
- renvoie au règlement européen 1107/2009 pour définir la notion d'effets indésirables ;
- précise les modalités de transmission des informations et leur contenu.

¹⁰ CGAAER N°13128

Lors de la délivrance ou du renouvellement d'AMM, des études et suivis particuliers d'effets indésirables peuvent être demandés aux entreprises pétitionnaires. Leurs résultats doivent être transmis à l'autorité administrative dans un délai souvent compris entre 2 et 3 ans. Les pétitionnaires sont tenus également de déclarer tous les accidents survenus lors de l'utilisation de leurs produits. Ces obligations ne semblent pas toujours mises en œuvre.

Par ailleurs, les rapports pointent les limites des réseaux de surveillance placés sous l'égide de plusieurs ministères : la spécification et l'organisation des données sont en effet nécessaires pour en permettre le partage. L'absence de référentiel standardisé commun aux organismes publics précisant notamment les molécules recherchées, les méthodes d'analyse et leurs performances et la caractérisation de l'échantillonnage, devra être levée.

Pour répondre aux ambitions résultant de la loi, ces points devront être traités.

4. L'AMBITION D'INDUIRE DES CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT S'APPUIE SUR DES ACTIONS OPERATIONNELLES QUI MOBILISENT D'IMPORTANTES FINANCEMENTS MAIS DONT L'EFFICACITE RESTE A DEMONTRER

La « directive 2009/128 CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides compatible avec le développement durable », élément du « paquet pesticides », renforce les conditions d'utilisation des PPP. Elle encourage en particulier le recours à la lutte intégrée, aux techniques alternatives, elle prévoit la mise en place par les EM de plans d'action pour réduire les risques et effets des pesticides, la formation des différents acteurs, le suivi des matériels, le principe de l'interdiction des pulvérisations aériennes.

Les membres du CGAAER ont été mobilisés en 2010 lors des états généraux du sanitaire qui visaient à remobiliser l'ensemble des acteurs autour des enjeux sanitaires. Deux ingénieurs généraux ont piloté le groupe santé et protection des végétaux.

1) On assiste au développement d'actions visant à la réduction de l'utilisation des PPP

En anticipation de la directive 2009/128/CE, le plan ECOPHYTO 2018 met en place une série de dispositifs :

- la formation des différents acteurs : le CERTIPHYTO avec 3 publics visés (les utilisateurs de PPP, les professionnels de la distribution et les conseillers) ;
- la surveillance biologique du territoire gérée par les chambres régionales d'agriculture, pour la surveillance des organismes nuisibles, qui se traduit par la diffusion des bulletins de santé du végétal (BSV) ;
- le réseau des fermes de référence DEPHY, visant à « démontrer, expérimenter et produire » des méthodes de culture plus économes en PPP ;
- la construction de programmes de recherche dédiés à l'objectif de nouvelles solutions alternatives aux PPP.

Certains de ces axes ont fait l'objet de missions de conseil et d'évaluation partielle du CGAAER¹¹ mais ce dernier n'est pas intervenu dans les phases de conception ou d'évaluation globale du plan ECOPHYTO.

Les rapports analysés témoignent d'une mise en place effective de ces dispositifs, avec plusieurs points forts :

- l'observation et le suivi des Organismes Nuisibles (ON) non réglementés ont été mutualisés par les acteurs professionnels et les bulletins de santé des végétaux (BSV) bénéficient d'une bonne notoriété chez les professionnels ;
- le bien fondé du réseau des fermes DEPHY a été confirmé (la dynamique des groupes favorise l'apprentissage, la démonstration, l'acquisition de compétences), et son efficacité est jugée satisfaisante en phase de démarrage ;

¹¹ 7 rapports CGAAER, n°2008-1687, 2010-1972, 10177, 10020, 12104, 13057, 13097

- la progression de la collecte de données sur les systèmes de production au sein du réseau DEPHY est notable.

Toutefois la contribution de ces dispositifs, qui mobilisent d'importants financements, à des changements de pratiques n'est pas démontrée à ce stade.

L'efficacité des dispositifs visant la réduction de l'utilisation des PPP est à améliorer pour les raisons suivantes :

- alors que les herbicides représentent une part importante du total des PPP utilisés en zone agricole et davantage encore en zone non agricole, la surveillance n'a pas pris en compte le développement des adventices ; une expérimentation est en cours ;
- la relation entre le conseil phytosanitaire basé sur le BSV et la réduction de PPP reste à démontrer ;
- le contrôle des formations CERTIPHYTO, afin d'en vérifier l'efficacité, est insuffisant ;
- le pilotage stratégique est insuffisant pour s'assurer de l'avancement de tous les objectifs de l'action DEPHY (« trop d'instances, peu de décisions »). En particulier, il est nécessaire de développer la communication, interne au réseau et externe, sur les acquis concernant les systèmes de cultures économes en PPP et performants ;
- le réseau DEPHY privilégie l'approche par systèmes de cultures, mais les questions liées à la gestion de l'ensemble de l'exploitation (travail, équipement...) sont absentes ;
- enfin la question de la gestion des risques économiques au niveau de l'exploitation n'est pas abordée.

L'encouragement à développer des techniques alternatives aux PPP n'est pas assez affirmé. En effet, elles ne sont pas mentionnées dans les BSV et leur prise en compte est trop réduite dans les formations CERTIPHYTO.

L'objectif de production plus économe en PPP devrait être renforcé dans la réglementation afin de mieux orienter le conseil phytosanitaire. Des indicateurs techniques (généralisation de l'utilisation de l'indicateur de fréquence de traitement) pourraient ainsi être associés aux prescriptions écrites.

2) La mise en œuvre de leviers économiques visant à réduire l'utilisation des PPP doit encore apporter ses preuves

L'étude d'une augmentation de la fiscalité sur les PPP n'a pas conclu à l'efficacité d'une telle mesure¹².

La mise en œuvre de certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP), co-construite avec les acteurs, semble plus adaptée à une évolution des pratiques phytosanitaires. Une baisse significative d'utilisation de PPP sur une période d'expérimentation de cinq ans paraît accessible¹³.

¹² Rapport CGAAER n° 13065

¹³ Rapport CGAAER n° 13146

5. LA GESTION DES COMPETENCES DES SERVICES A REINTERROGER...

Des profils de carrière assis sur une formation spécifique à la protection des cultures ont été historiquement développés au sein des services du ministère de l'agriculture. Les travaux de l'observatoire des missions et des métiers ont mis en évidence l'importance de la compétence agronomique dans les services de l'Etat, notamment quand il s'agit des questions phytosanitaires. Néanmoins, ce besoin de compétence est insuffisamment traduit dans les sujets de thèses visant la formation de jeunes fonctionnaires par la recherche.

La plupart des rapports examinés portent le constat de la fragilité des moyens humains consacrés à cette mission par l'Etat qui se doit d'apporter son expertise sur ce sujet complexe et sensible.

1) Un Etat qui doit maintenir sa compétence technique pour fonder ses missions de gestionnaire du risque

Les missions d'audit¹⁴ constatent un risque de pertes de compétences techniques en services déconcentrés sur les questions phytosanitaires. L'expertise de l'administration centrale, construite en particulier sur l'expérience de terrain mutualisé, pourrait alors s'affaiblir.

Une bonne gestion suppose de concevoir des dispositifs simples et opérationnels de gestion des risques liés à l'utilisation de PPP. Le rapport CGAAEER¹⁵ traitant notamment de la compétitivité de nos filières végétales souligne que le manque de vision technique rend le système français complexe et entraîne des effets négatifs sur la compétitivité de notre agriculture.

2) Exercer une tutelle efficace sur des délégataires de plus en plus nombreux nécessitent une excellente compréhension des processus techniques

A ce titre le rapport sur les délégations¹⁶ est particulièrement illustratif de la nécessité de compétences techniques qui seules permettent une tutelle efficace qui aille au delà de la simple conformité administrative.

3) Une compréhension des enjeux techniques indispensable pour construire des systèmes d'information efficaces nécessaires au pilotage des politiques publiques

La gestion de l'information apparaît comme particulièrement critique dans les deux rapports traitant de la gestion de l'AMM des produits phytopharmaceutiques¹⁷ : l'incapacité des services à mettre à disposition les données liées à l'AMM compromet l'ensemble de la chaîne de maîtrise des PPP.

¹⁴ Par exemple CGAAER 2010 n° 1996-6

¹⁵ CGAAER 2007 / 344 508

¹⁶ CGAAER 13030

¹⁷ CGAAER 13077 et 13128

4) Des compétences techniques nécessaires pour assurer le pilotage interministériel de politiques et permettre à un ministère « technique » de peser sur les débats interministériels

Dans un secteur techniquement complexe, la crédibilité de l'Etat passe par sa capacité à dépasser les discours généralistes pour construire un corpus de positions techniquement fondées.

Nous noterons à ce titre que le rapport du CGAAER « conseiller autrement pour produire autrement »¹⁸ souligne la faible capacité de la DGAI à se doter de l'expertise indispensable et propose de «...créer au sein de l'ANSES ou d'un organisme reconnu apte à encadrer scientifiquement une mission d'expertise phytosanitaire d'abord constituée par le transfert des experts actuels et organisée avec des procédures de consultation et de remise d'avis individuels ou collectifs ; sur un mode projet, conduire une mobilisation large et adaptée aux rythmes variables de montée en puissance de compétences en expertise du conseil, épidémiosurveillance et au sens large en expertise phytosanitaire pour la DGAI... ».

Enfin un rapport récent portant sur la mise en place de certificats d'économie de produits phytosanitaires¹⁹ souligne la nécessité de remettre en avant les compétences permettant l'exercice pertinent des pouvoirs de police judiciaire des agents des SRAI (services régionaux de l'alimentation). Cet exercice, piloté par la DGAI, devra être exercé en mobilisant les compétences présentes dans différents services, par des agents techniquement incontestables.

¹⁸ CGAAER N°13057

¹⁹ CGAAER N°13146

6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Il convient en premier lieu de souligner que la plupart des recommandations émises dans les rapports ont été suivies d'effets.

Néanmoins, le temps de la mise en place d'actions a souvent été plus long qu'initialement prévu en raison :

- de la nécessité d'une information du milieu professionnel pour la prise en compte des impératifs économiques ;
- des contraintes inhérentes aux modifications réglementaires pour les concertations interministérielles ou européennes indispensables ; il faut souligner que ces processus utilisent des moyens en effectifs déjà très limités.

Par ailleurs, un nombre important de rapports pointent des difficultés récurrentes en termes de compétence des services de l'Etat, de coordination interministérielle des services, tant dans la phase de mise en place de réglementation que dans les phases de contrôle et de surveillance.

Ceci amène la mission à proposer 3 recommandations :

R1. Etre vigilant en terme de compétences des services de l'Etat

D'une manière générale l'ensemble des rapports examinés ont souligné qu'une maîtrise publique des PPP passe par l'existence de compétences techniques et agronomiques dans les services de l'Etat et ses établissements. Il va de soit que cette expertise évolue rapidement dans un secteur où la recherche est particulièrement dynamique.

L'initiative de l'observatoire des missions et des métiers qui se penchera en 2015 sur les « métiers de la protection des végétaux » mérite donc d'être saluée.

R2. Améliorer la gestion interministérielle

Un nombre significatif des rapports examinés montrent un manque de fluidité interministérielle, qu'il s'agisse de la conception ou de la mise en œuvre d'une politique aux frontières de la santé publique, de l'environnement et de l'économie des filières agricoles. La mise en place d'une véritable phytopharmacovigilance dont les bases légales ont été posées par la loi d'avenir pour l'agriculture et la forêt, et qui devra assurer un suivi crédible du devenir des produits après mise en marché, pourrait constituer une opportunité de reconstruire la synergie interministérielle sur un sujet difficile.

A cet égard, la multiplicité des intervenants dans les décisions, ne doit pas nuire à la lisibilité de décisions qui doivent être praticables pour les utilisateurs de PPP.

R3. Mieux piloter la mise en œuvre des contrôles

Les rapports ont mis en évidence une insuffisance des dispositifs de contrôle de la chaîne d'utilisation des PPP. Compte tenu d'un taux important de non-conformités relevés lors d'audits, les missionnaires recommandent de rendre plus efficaces les contrôles à la distribution et à l'utilisation des PPP. Pour cela, ils proposent :

- d'avoir une pression de contrôle, à l'utilisation des PPP, équivalente sur les différentes productions de denrées végétales, qu'elles soient dans le champ de la conditionnalité de la politique agricole commune ou pas ;
- de renforcer le suivi administratif et judiciaire pour les non conformités majeures ;
- de coordonner les plans de contrôle réalisés par les différents services et d'organiser la transmission d'information entre les différents services de contrôle.

Enfin les missionnaires constatent que la plupart des rapports examinent un seul tronçon de la politique publique de maîtrise des PPP, et proposent donc une quatrième recommandation :

R4. Sur l'évaluation des politiques publiques

Une évaluation globale de la politique publique visant la maîtrise des PPP et des moyens qui lui sont consacrés pourrait apporter des marges de progrès intéressantes.

Le cas du chlordécone aux Antilles

Cet encadré a pour vocation de replacer un exemple qui constitue le dossier Chlordécone dans la gestion des dossiers des produits phytopharmaceutiques.

Deux rapports ont été co-rédigés par le CGAAER sur la problématique chlordécone.

Le premier rapport constitue une mission d'appui technique (INRA, CGAAER, AFSSA, DGS) afin de proposer une répartition des rôles entre les laboratoires d'analyses et ainsi de rationaliser les investissements²⁰.

Le second²¹ évalue le premier plan chlordécone (2008-2010) au regard des politiques publiques conduites, tant dans les moyens financiers et humains mobilisés que dans l'atteinte des objectifs pour le milieu, la population et enfin fait des propositions pour orienter les besoins de connaissances de recherche et de communication à mobiliser.

Le chlordécone est une substance insecticide organo-chlorée qui a été largement utilisée en particulier sur le territoire des Antilles françaises dans la lutte contre le charançon du bananier de 1973 à 1993. Au-delà de son efficacité propre déjà largement expérimentée sur d'autres territoires (Etats-Unis, Cameroun...), il succède en 1972 à d'autres substances de la même famille dont on commence à démontrer leur potentiel de toxicité et d'accumulation dans les sols. Ces deux points et l'arrivée de produits de substitution seront des éléments déterminants pour l'arrêt de son utilisation en 1993.

Néanmoins, au-delà d'une analyse *a posteriori* qui semble facile à mettre en exergue, ce dossier est aussi emblématique de la nécessité :

- d'une évaluation scientifique forte ;
- de la rigueur des procédures d'évaluation et de gestion ;
- de la prise en compte des données au-delà des frontières locales ou nationales ;
- d'une prise en compte mesurée des considérations économiques ;
- d'un accompagnement technique des « petites filières » ;
- de contrôles performants dans les aliments et milieux.

Il faut souligner que dès la fin des années 1990, des impacts sur l'eau ont été identifiés (nécessité de la vigilance), puis au début des années 2000 des résidus ont été quantifiés dans certains aliments-racines (ce qui démontre là aussi la nécessité de contrôles) ce qui a permis d'identifier les végétaux susceptibles d'être contaminés. Ce ne sera que dans les étapes ultérieures, au sein de la mise en place du plan chlordécone, que des zones halieutiques puis des animaux domestiques seront identifiés comme étant à risque pour l'alimentation.

²⁰ Rapport CGAAER n° 1598, mars 2009

²¹ Rapport CGDD-IGAS, IGAENR et CGAAER n° 11075