

Sommaire

1	RESUME ET CONCLUSIONS	1
1.1	La commande	1
1.2	L'organisation de la mission	1
1.3	Le suivi de la contamination par les pesticides doit être structuré	2
1.4	Le bilan de l'action des groupes régionaux	3
1.5	Le remplacement de la TGAP par la redevance : un nouvel outil à bien utiliser	4
1.6	Conclusion	4
2	LE SUIVI DES PESTICIDES DANS LES EAUX CONTINENTALES	7
2.1	Les différents réseaux et leurs principales caractéristiques	7
2.1.1	Les réseaux nationaux : RNB et RNES	8
2.1.2	Les réseaux locaux	11
2.1.3	Le contrôle des eaux brutes destinées à la production d'eau potable	14
2.1.4	Le dernier bilan annuel de l'IFEN (données 2002)	17
2.2	Les difficultés du suivi : faibles concentrations, beaucoup de molécules	19
2.3	Le choix des molécules à suivre : la méthode SIRIS	20
2.3.1	Les principes de la méthode SIRIS	20
2.3.2	Il importe de connaître, par zone d'action, les substances utilisées	21
2.4	Le nombre de substances recherchées varie beaucoup d'un réseau à l'autre	23
2.5	Les méthodes d'échantillonnage et d'analyse	23
2.5.1	Les laboratoires visités	23
2.5.2	La chaîne "prélèvement-analyses" : un ensemble à maîtriser	24
2.5.3	Les méthodes d'extraction et d'analyse	24
2.5.4	Maîtrise des processus, assurance qualité, normalisation	26
2.5.5	Les incohérences et faiblesses des cahiers des charges	27
2.5.6	Le contrôle externe des laboratoires laisse à désirer	29
2.6	Le suivi des pesticides demande coordination et appui technique	30
2.6.1	Ne faut-il pas revoir les procédures d'agrément des laboratoires ?	32
2.7	Les pesticides sont-ils des polluants analysables en routine dans les eaux ?	32
2.8	Un nouveau cadre de surveillance imposé par la DCE	33
2.8.1	Le contrôle de surveillance	34
2.8.2	Les contrôles opérationnels	35
3	LE FONCTIONNEMENT DES GROUPES REGIONAUX	37
3.1	Les orientations nationales	37
3.2	Le constat dans les régions examinées	38
3.2.1	La mise en place des groupes régionaux	38
3.2.2	Le cas particulier du programme Bretagne-Eau-Pure	41
3.2.3	La participation des différents acteurs	44
3.3	Une organisation à adapter	48
4	LES MOYENS MOBILISES ET MOBILISABLES	51
4.1	Les moyens des groupes régionaux	51
4.1.1	Les moyens financiers issus du FNSE	51
4.1.2	Les moyens humains mobilisés	54
4.2	Les interventions des agences de l'eau (hors réseaux de suivi)	56
4.2.1	Rappel sur les conditions d'intervention des agences	56
4.2.2	L'élimination des déchets de pesticides de l'agriculture	57
4.2.3	Les autres actions de prévention des pollutions	58
4.2.4	La principale intervention des agences : la qualité de l'eau potable	59
4.2.5	Les difficultés rencontrées et les perspectives concernant les actions futures	59
4.3	Les mesures agro-environnementales (MAE)	62
4.3.1	Bref rappel sur le dispositif MAE	62
4.3.2	L'évaluation à mi-parcours des MAE	63
4.3.3	Le nouveau dispositif mis en place en 2004	64
4.3.4	La conditionnalité des aides : nouvel outil de l'agroenvironnement	65
4.4	Les mesures réglementaires	67
4.4.1	Les règles en amont de l'utilisation des produits	67
4.4.2	Les règles d'utilisation des pesticides (fonds de cuve, pulvérisateurs...)	68
4.4.3	Les règles relatives à l'eau destinée à la consommation humaine	69
4.4.4	Le contrôle de l'utilisation des produits antiparasitaires sur le terrain	71
4.4.5	Il conviendrait d'enregistrer les épandages de pesticides et d'établir des bilans "achats-utilisation"	72
4.5	La formation et le conseil aux agriculteurs	73
4.5.1	Le contexte général	73
4.5.2	Le conseil à l'usage des pesticides	73
5	LES ACTIONS ENGAGEES	75
5.1	Les instructions	75
5.2	L'élaboration des diagnostics régionaux est bien engagée	75

5.3	Avancement des plans d'action dans les bassins versants	76
5.4	Les difficultés rencontrées	77
5.4.1	Des difficultés pour trouver des maîtres d'ouvrage	77
5.4.2	Le passage du diagnostic à l'action est souvent problématique	78
5.4.3	Une implication des services départementaux à renforcer	78
5.4.4	Le dispositif d'évaluation des plans d'action est insuffisant	79
5.4.5	Bons exemples d'actions engagées	80
6	TAXE GENERALE SUR LES ACTIVITES POLLUANTES (TGAP)	83
6.1	Le dispositif général de TGAP	83
6.2	La lettre de mission	83
6.3	Le dispositif actuel de TGAP sur les produits antiparasitaires	84
6.3.1	Un mécanisme complexe mettant en œuvre trois législations	84
6.3.2	Le calcul et la perception de la TGAP : code des douanes	84
6.3.3	Les produits antiparasitaires à usage agricole, ou assimilés, concernés ..	85
6.3.4	Le classement des substances et des préparations dangereuses	86
6.3.5	La TGAP "produits antiparasitaires" : une taxe à double objectif	88
6.3.6	Les difficultés dues au lien juridique entre TGAP et code du travail	89
6.4	Le projet de redevance perçue par les agences de l'eau en remplacement de la TGAP	89
6.5	Les avantages de la nouvelle redevance et des suggestions	90
6.5.1	Une source de financement pour la prévention des pollutions	90
6.5.2	La redevance et la prime n'ont qu'une faible incitativité financière	90
6.5.3	La redevance informera sur les usages de pesticides si les livraisons sont connues	91
6.5.4	Sous certaines conditions, la prime peut contribuer à l'amélioration des pratiques agricoles	92
6.5.5	Pourquoi ne pas moduler la redevance en fonction de la toxicité des pesticides ?	93
7	LISTE DES RECOMMANDATIONS	95
Annexe 1	Lettre de mission	99
Annexe 2	Les personnes rencontrées par la mission	101
Annexe 3	Glossaire	103
Annexe 4	Suivi des pesticides dans les six grands bassins	105
Annexe 5	Le suivi des pesticides dans le bassin Artois-Picardie	109
Annexe 6	Le suivi des pesticides dans le programme Bretagne Eau Pure	111
Annexe 7	Fonctionnement du groupe régional Rhône-Alpes	113
Annexe 8	Liste des substances dangereuses	115
Annexe 9	Symboles et indication de danger des substances	117
Annexe 10	Nature des risques particuliers attribués aux substances	119
Annexe 11	Projet de redevance "produits antiparasitaires"	123
Annexe 12	La circulaire interministérielle du 1 août 2000	125
Annexe 13	Les doses d'emploi prévues par l'AMM	135
Annexe 14	Le plan d'action départemental du Gers	137
Annexe 15	Action Vosne-Romanée	143
Annexe 16	Bilan des tests de pulvérisateurs en Nord-Pas-de-Calais	153
Annexe 17	Lutte biologique par le trichogramme	155
Annexe 18	Contrôle renforcé en Bretagne	157
Annexe 19	Le traitement collectif des effluents phytosanitaires dans la communauté de communes de Corbières	159
Annexe 20	Plaquette sur le plan d'action d'Auradé	163

1 RESUME ET CONCLUSIONS

1.1 La commande

Chaque année depuis 1998, l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) réalise, à la demande du MEDD, le bilan de la contamination des eaux par les pesticides. Les bilans successifs montrent une contamination de l'eau préoccupante. Le dernier bilan publié début 2004 fait état d'une contamination de 73% des points d'observation en eau superficielle et de 57% en eau souterraine.

Par lettre de commande du 29 mars 2004, le directeur de l'eau, dans un contexte de préparation de la réforme de la politique de l'eau, notamment en vue d'atteindre les objectifs de moyens et de résultats de la directive cadre sur l'eau, a demandé à l'IGE de tirer les enseignements des actions mises en œuvre par le MEDD et les agences de l'eau pour lutter contre les pollutions de l'eau par les produits phytosanitaires dans le cadre du premier plan phyto.

La mission confiée par la direction de l'eau à l'IGE sur les pesticides comportait trois sujets principaux :

- l'adaptation du dispositif d'acquisition de la connaissance de la contamination des eaux aux besoins de la lutte contre la pollution ;
- le bilan de l'action conduite par les groupes régionaux d'action pour la réduction de la pollution en examinant les différents moyens mobilisés par les différents acteurs ;
- les perspectives d'évolution de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquées aux produits phytosanitaires.

1.2 L'organisation de la mission

La mission a été désignée le 30 mars 2004, composée de MM Cl. Gaumand (coordonateur), A. Manfredi et J-L Prime.

Pour son travail, la mission a d'abord exploité les divers bilans annuels dressés ces dernières années, notamment ceux concernant l'action des groupes régionaux, les comptes rendus de gestion du FNSE, les bilans annuels dressés par l'IFEN sur l'état de la contamination des eaux.

Ensuite, ces informations générales ont été complétées par l'audit de l'activité de six groupes régionaux animés par les DIREN et les DRAF. Les régions visitées, choisies en accord avec la direction de l'eau tenu compte de leurs caractéristiques, ont été les régions Bourgogne, Bretagne, Centre, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Rhône-Alpes. La mission a également rencontré les agences de l'eau en tant que partenaires des groupes régionaux, mais aussi en raison de leur responsabilité en matière de connaissance des milieux aquatiques et de leur contribution au financement des actions.

Enfin des rencontres ciblées ont eu lieu avec différents services ou acteurs pour préciser tel ou tel point.

La mission a démarré au printemps 2004 et s'est achevée en décembre 2004.

1.3 Le suivi de la contamination par les pesticides doit être structuré

La connaissance de la contamination est intrinsèquement difficile à cause du grand nombre de molécules à suivre et des faibles concentrations à mesurer : 1 g dans 10.000 m³ d'eau¹. Elle impose une bonne maîtrise du processus "prélèvement transport analyse.

Des moyens importants ont été mobilisés ces dernières années pour mieux connaître la pollution par les pesticides de la ressource en eau : notamment renforcement des réseaux nationaux (RNB pour les eaux superficielles, RNES pour les eaux souterraines) et mise en place de réseaux régionaux dédiés au suivi des pesticides et pilotés par les groupes de travail régionaux. L'IFEN a recensé en 2002 la réalisation de plus de 1 500 000 déterminations de substances en matière de pesticides. Le coût annuel de ces analyses peut être estimé à 9 M€.

La mission fait le constat suivant :

- les réseaux de suivi sont hétérogènes (points de suivi; fréquence de prélèvement, molécules recherchées) et ne permettent pas de dresser les bilans nécessaires à la détermination des priorités d'action et à l'évaluation des résultats des plans d'action ;
- les maîtres d'ouvrage des réseaux (DIREN et agences de l'eau notamment) ont besoin d'un appui technique pour définir et homogénéiser leurs exigences en matière analytique.

C'est pourquoi elle recommande, à la direction de l'eau, de renforcer le pilotage des réseaux de suivi des pesticides, de s'appuyer sur un laboratoire de référence nationale (tel que l'INERIS) comme cela est fait pour le suivi de la qualité de l'air, et de mettre en place un groupe de travail national ayant mission de bâtir un cahier des charges commun en matière d'analyses.

Par ailleurs la mission constate que les méthodes² d'analyses des fabricants de pesticides ne sont pas accessibles.

Elle estime que ces méthodes doivent être publiques, couvrir les métabolites des molécules autorisées, utilisables dans les eaux naturelles et d'un coût raisonnable : elle suggère d'organiser une mission interministérielle sur ce sujet.

Enfin, elle propose à la direction de l'eau de se rapprocher de la direction générale de la santé dans l'objectif de rapprocher les règles d'agrément des laboratoires d'analyse des pesticides dans les eaux.

¹ On doit rechercher 0,1 µg/l pour chaque substance et 0,5 µg/l pour l'ensemble des substances.

² qui existent dans les dossiers d'autorisation de mise sur le marché.

1.4 Le bilan de l'action des groupes régionaux

Il était demandé aux groupes régionaux de rassembler l'ensemble des acteurs concernés par la lutte contre la pollution par les pesticides afin de partager les connaissances et de structurer l'action régionale en identifiant les zones d'action prioritaires.

La mobilisation sur le terrain est effective. Elle est cependant inégale selon les régions, les améliorations à apporter concernant :

- une meilleure représentation des collectivités, notamment de celles qui sont responsables des services publics de distribution d'eau, et du secteur associatif.
- un renforcement du pilotage de l'action en confiant à un comité de pilotage restreint l'élaboration de la stratégie régionale et en instaurant un comité des financeurs pour la coordination des financements.

Mais l'action ne doit pas se limiter au seul niveau régional. Elle doit aussi mobiliser les autres niveaux de mise en œuvre de la politique de l'eau.

Au niveau des bassins, la révision des SDAGE doit prendre en compte les résultats des états des lieux dressés en application de la directive cadre qui montrent que les pollutions diffuses constituent un risque majeur de non atteinte des objectifs de qualité.

Au niveau départemental, des plans d'action opérationnels sont à élaborer en référence aux orientations régionales, notamment dans les zones identifiées comme prioritaires, et en mobilisant les acteurs locaux.

Concernant les moyens mobilisés et mobilisables la mission a relevé les points suivants :

- les crédits FNSE attribués aux groupes régionaux ont permis de renforcer sensiblement la connaissance et les diagnostics préalables à l'action ; mais les actions concrètes de réduction des pollutions sont restées modestes, notamment en raison de la difficulté à mobiliser les maîtres d'ouvrage ;
- la modestie des interventions des agences de l'eau consacrées à la lutte contre la pollution par les pesticides ; certaines d'entre elles ont consacré la majorité de leurs moyens aux solutions curatives ; elles doivent renforcer de façon significative leurs actions en s'attachant à promouvoir les actions préventives ;
- l'absence d'impacts significatifs des mesures agro-environnementales (CTE) en raison de la dilution des mesures sur le terrain alors qu'il faut concentrer ces mesures sur les territoires à enjeux pour obtenir des effets bénéfiques ;
- l'intérêt de la mise en place des bandes enherbées en bordure des cours d'eau au titre de la conditionnalité des aides, cette mesure devant être mise en cohérence avec les mesures réglementaires envisagées concernant les restrictions d'usages des pesticides.
- la nécessité de renforcer la réglementation et le conseil aux agriculteurs.

En résumé une action efficace vis à vis de la pollution par les pesticides nécessite une mobilisation coordonnée de l'ensemble des leviers d'action disponibles. Cette coordination doit s'exercer en particulier au niveau régional, lieu de définition ou de mise en cohérence des politiques de l'État en matière d'agroenvironnement. La mission propose que la stratégie régionale soit explicitée dans un document "Orientations régionales pour la réduction de la pollution des eaux par les pesticides" présenté et validé en Comité d'administration régionale (CAR). Les agences de l'eau doivent être associées de près à l'élaboration de ces orientations.

1.5 Le remplacement de la TGAP par la redevance : un nouvel outil à bien utiliser

La TGAP(taxe générale sur les activités polluantes) sur les produits phytosanitaires repose sur un mécanisme complexe qui mérite d'être revu dans ses modalités de perception et dans son affectation.

La perception actuelle de la redevance auprès des importateurs et des fabricants ne permet pas de connaître la nature et les quantités de pesticides utilisés au niveau local, alors que ces connaissances sont nécessaires pour engager une action efficace dans les sous-bassins hydrographiques.

L'affectation du produit de la TGAP au budget général de l'Etat ne permet pas de mobiliser des moyens nécessaires à une action renforcée.

Le projet de loi sur l'eau vise à remédier à ces inconvénients en proposant de remplacer la TGAP par une redevance perçue par les agences de l'eau.

Afin que cette redevance soit pleinement efficace, il convient de veiller particulièrement à deux points :

- d'une part, à la traçabilité des mouvements des pesticides : pour qu'elle soit possible, une disposition spécifique doit imposer, aux fournisseurs, d'indiquer la destination finale des livraisons (nom des exploitations agricoles et quantités fournies) ;
- d'autre part, au caractère incitatif de la prime : le référentiel de bonnes pratiques conditionnant l'attribution de la prime doit être raisonnablement ambitieux et le contrôle de son respect doit être possible.

La mission suggère également une modulation significative des taux de la redevance en fonction de la toxicité des produits : le dispositif réglementaire prévu pour lister les pesticides soumis à redevances³ permet de mettre en œuvre une classification et de gérer la modulation des taux sans difficultés particulières.

1.6 Conclusion

En résumé, la mission estime que :

- le suivi de la contamination des eaux doit être véritablement organisé et techniquement soutenu,
- que les programmes d'actions méritent des aménagements, un renforcement du pilotage et des moyens, l'association des collectivités,
- et qu'il convient de veiller aux modalités de mise en œuvre de la future redevance afin de garantir son efficacité.

Le rapport qui suit présente les constats faits par la mission, son avis sur les différents sujets, ses recommandations et, le cas échéant, les conditions de leur mise en œuvre.

Les recommandations sont formulées dans le corps du rapport après les développements qui les justifient. Un tableau récapitulatif en fournit la liste à la fin du rapport, avant ses annexes.

³ Et qui institue déjà une classification : ceux qui paient la redevance et ceux qui ne payent pas.

En l'absence de diagnostic précis sur la situation et d'évaluation des effets attendus des mesures envisagées, il n'est pas possible de dire aujourd'hui si les objectifs de la DCE seront atteints.

Pour de nombreux interlocuteurs rencontrés la réduction souhaitée de l'usage des pesticides passe par une évolution significative des pratiques et des systèmes d'exploitation au cours des prochaines années afin de les rendre moins dépendants des pesticides.

La mission note avec intérêt que les ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement viennent opportunément de confier une expertise à l'INRA et au CEMAGREF sur le sujet.



Claude Gaumand
Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts



Docteur André Manfrédi
Inspecteur général de la santé publique vétérinaire



Jean-Louis Prime
Chargé d'inspection générale

membres de l'Inspection générale de l'environnement

