



« Locked-in Pesticides » : résumé du rapport de foodwatch 2022

Introduction

Le système agricole de l'Union européenne dépend des pesticides à un degré qui peut être assimilé à un "lock-in", un verrouillage, – un "enfermement". Ce terme est dérivé d'une pathologie neurologique appelée "locked-in syndrome", ou "syndrome de l'enfermement", qui désigne une paralysie physique : le patient reste conscient et ses fonctions cognitives sont, en général, intactes, mais il n'a plus aucun contrôle sur son corps.

Cette analogie avec l'agriculture "moderne" est frappante. De fait, la plupart des produits agricoles sont vendus à une "poignée" de sociétés et de grands distributeurs qui en déterminent le prix, les variétés et la qualité. Avant la récolte, la plupart des agriculteurs ne savent même pas à quel prix seront vendus leurs produits. Il ne reste plus aux cultivateurs « enfermés » qu'à tenter de dégager un bénéfice en réduisant leurs coûts par unité ou en produisant davantage à coût égal. Cette stratégie – celle de la plupart des agriculteurs – alimente une spirale qui tire vers le bas et entraîne de nombreux effets négatifs : exode rural (migration et destruction des infrastructures, en particulier celles qui sont liées à la transformation des produits agricoles, problème de renouvellement des actifs), dégradation de l'environnement, surproduction et maintien des subventions directes à un niveau élevé. Les coûts externes du marché alimentaire mondialisé sont alarmants. Au cœur du verrouillage de cette spirale : les pesticides.

A l'origine, les pesticides se présentaient comme une arme utile dans la lutte contre les parasites et les maladies, mais cette vision des choses s'est révélée réductrice. Car peu après leur introduction, les pesticides sont devenus le principal moteur de développement et d'entretien de systèmes de production agricole simplifiés à l'extrême, peu résilients et donc fragiles – à tous les égards.

Le chemin de la dépendance aux pesticides

Trois grands moteurs socio-économiques ont joué un rôle essentiel dans les processus qui ont mené à la dépendance de l'agriculture aux pesticides : les échanges internationaux, l'accaparement des terres et l'exode rural (migration). Ces trois moteurs, étroitement liés, ont, au fil du temps, inéluctablement mené à l'utilisation à grande échelle de pesticides. La disponibilité de certains de ces produits (ou leurs modes d'utilisation) a, de plus, donné l'"avantage du précurseur" à certains

agriculteurs qui ont augmenté leur rentabilité ou amélioré l'aspect esthétique de leurs produits – poussant tous leurs concurrents à suivre le mouvement.

Les herbicides et les régulateurs de croissance sont deux exemples éloquentes : dès leur introduction, leur utilisation à grande échelle était inévitable. Leur intégration sur le marché s'est aussi faite en réaction à la surproduction mondiale des années 1960. De nombreux gouvernements ont alors limité la production, souvent en introduisant des quotas de surface. Pour compenser les bas prix qui leur étaient imposés, les agriculteurs ont dû réduire leurs coûts de main-d'œuvre, notamment en recourant aux herbicides, tandis que les régulateurs de croissance permettaient d'utiliser davantage d'azote, de façon à optimiser la production par hectare autorisé. En l'absence, à l'époque, d'une évaluation des risques préalable à l'autorisation de mise sur le marché, la dépendance aux pesticides s'est installée insidieusement, sans jamais être mise en cause.

Dès les années 1960, les pesticides font l'objet de vives critiques ; le débat se poursuit depuis maintenant une soixantaine d'années. Au niveau européen, les autorisations des pesticides ont été harmonisées et la législation tend à pousser vers la réduction l'utilisation et/ou les risques liés à ces produits.

Cependant, l'Union européenne dans sa globalité n'a relevé aucune diminution du recours aux pesticides ces dernières décennies. L'emploi d'herbicides a même augmenté depuis les années 1990. Il est aussi fort probable que l'intensité d'utilisation des pesticides (le nombre de doses par unité de surface) soit en hausse, puisque la consommation de pesticides à faible dose a augmenté, alors que les quantités totales vendues restent stables ou s'accroissent.

La France, l'Allemagne et les Pays-Bas sont les plus gros consommateurs de pesticides au sein de l'Union européenne. Ces pays utilisent différents paramètres pour évaluer leur recours à ces produits. En France, le plan Ecophyto, qui visait à réduire sa consommation de 50 % entre 2008 et 2018, a échoué (+13% d'usage de pesticides sur la période pour près d'un milliard d'euros dépensé) malgré d'excellentes recherches fournies par des institutions gouvernementales comme l'INRAE et l'existence de solutions alternatives. En Allemagne et aux Pays-Bas, l'emploi de pesticides n'a en rien diminué, ni en quantité ni en toxicité, et il a même gagné en intensité (en nombre d'hectares traités). Certains effets pervers des pesticides sont apparus très rapidement après leur introduction. Les parasites sont vite devenus résistants, y compris aux produits à base d'arsenic et d'acide cyanhydrique. Depuis les années 1950, on sait qu'en éliminant aussi les organismes utiles, les pesticides peuvent intensifier la pression parasitaire. Or ces deux phénomènes entraînent une utilisation accrue des pesticides (dépendance auto-renforcée).

Dès le début du XXe siècle, les résidus toxiques dans les aliments ont commencé à inquiéter les consommateurs. Puis les premiers effets sur la santé se sont manifestés dans les années 1920 : des viticulteurs allemands sont tombés gravement malades après avoir déployé de grandes quantités

d'arséniate de calcium pour lutter contre le carpocapse. Aujourd'hui encore, on observe ces mêmes effets nocifs, ou des effets similaires. En outre, les pesticides infiltrés dans les eaux souterraines (surtout des herbicides) représentent un poids économique considérable pour la collectivité. En France, la Martinique et la Guadeloupe en sont le triste exemple. Ces deux territoires porteront encore longtemps les stigmates de l'usage à outrance de chlordécone dans les bananeraies malgré son interdiction il y a près de 20 ans. Les populations dont 90% des adultes sont contaminés subissent encore aujourd'hui les conséquences de ce pesticide hautement toxique qui a arrosé ces territoires pendant de nombreuses années.

Le coût réel du recours aux pesticides est donc élevé. Les données chiffrées sont rares, mais l'on estime que les coûts externes se chiffrent non pas en millions, mais en milliards d'euros, chaque année dans l'UE. Dans le même temps, les investissements visant à éviter et/ou réduire l'emploi de pesticides sont très faibles. Selon Eau France, s'il fallait dépolluer aujourd'hui les eaux souterraines cela coûterait jusqu'à 105 milliards d'euros juste pour les pesticides.

Le syndrome d'enfermement : pourquoi nous n'en sortons pas

Les pesticides causent des dommages considérables et entretiennent un système agricole nuisible et coûteux. Et pourtant, toutes les tentatives, ou presque, engagées pour tenter de réduire leur utilisation à grande échelle ont échoué. Plusieurs raisons à cela. Les pesticides sont souvent considérés comme des outils agricoles qu'il suffirait de remplacer par d'autres, moins nocifs. Cette approche réductrice est vouée à l'échec.

La lutte non chimique, à commencer par les stratégies biologiques déployées contre les insectes nuisibles, s'avère en général plus efficace que le recours aux insecticides. Restent les obstacles sociaux, de même que certaines contraintes économiques. Ainsi les solutions de substitution aux herbicides et fongicides ne parviennent-elles pas à s'imposer dans le système agricole actuel, qui reste centré sur des décennies d'utilisation de ces produits. Il est donc essentiel de comprendre les facteurs socio-économiques qui "enferment" les cultivateurs dans un système qui les oblige à recourir aux pesticides.

Les moteurs socio-économiques du *lock-in* peuvent se classer en deux catégories : les uns réduisent la diversité (diversité génétique, diversité des cultures), et les autres forcent à la rationalisation (réduction des coûts) et nuisent à la biodiversité. Tous ces facteurs sont étroitement liés et interagissent.

La concurrence qui oppose (encore) des millions d'agriculteurs à l'échelle mondiale, ainsi que la forte consolidation à la fois de l'offre (intrants agricoles) et de la demande (acheteurs), sont les principaux facteurs de nivellement par le bas. Cette spirale a, de toute évidence, créé une **situation perdant-**

perdant-perdant pour les agriculteurs, l'environnement et le reste de la société – seules les entreprises consolidées du côté de l'offre (pesticides, engrais, semences, aliments pour animaux) et de la demande tirent leur épingle du jeu.

L'agriculture industrielle, fondée sur les pesticides, est souvent perçue comme un "mal nécessaire" afin de disposer de grandes quantités de produits alimentaires abordables "pour une population croissante". Cependant, au regard des intrants par rapport aux extrants, les agriculteurs africains et asiatiques produisent de façon beaucoup plus efficace que les agriculteurs européens. Les petites exploitations sont souvent plus rentables que les grandes. Les exploitations diversifiées sont plus performantes que les monocultures en termes de rendement et de rentabilité. Les grandes exploitations dépendent davantage des subventions que les petites.

Seule une fraction des terres agricoles européennes est actuellement consacrée à la culture d'aliments assurant un régime alimentaire sain (et respectueux du climat). En revanche, de vastes pans de terres et d'autres ressources sont dévolues à la production d'aliments pour animaux destinés à la consommation de viande et de produits laitiers. L'agriculture européenne nourrit 7 milliards d'animaux d'élevage par an, et environ 0,45 milliard de personnes.

Des millions de tonnes de produits alimentaires sont gaspillées. Les coûts externes du système alimentaire grimpent en flèche. Au vu de ces réalités, difficile de continuer à affirmer que l'agriculture industrielle produit des aliments abordables. Les défenseurs de l'agriculture "moderne" ont, de toute évidence, une conception hors-sol de la réussite.

Les responsables politiques ont tendance à attendre qu'il y ait urgence pour s'attaquer aux problèmes. Au cours des dernières décennies, l'agriculture industrielle a engendré une myriade de problèmes sociaux et environnementaux qui ont donné lieu à un immense patchwork de législations et de politiques parcellaires. Les problèmes étant traités au coup par coup, les politiques manquent de cohérence et certaines sont même contradictoires. Or de nombreuses questions agricoles, telle l'utilisation des pesticides, sont étroitement liées à d'autres ; l'avenir de l'agriculture doit être envisagée et planifiée de manière globale. L'atténuation du changement climatique est l'occasion de transformer ce système d'enfermement grâce à des synergies positives. Nombreuses sont les mesures agronomiques visant à éviter les pesticides qui permettent aussi de résoudre ou d'atténuer d'autres dysfonctionnements aigus. La réaffectation des fonds vers une meilleure indépendance économique des agriculteurs est une solution aux questions sociales. Une approche innovante de la résolution des problèmes s'impose.

Puisque l'agriculture est enfermée dans un système économique fondé sur les pesticides, les changements de politique doivent se concentrer sur les aspects économiques du problème en visant plusieurs objectifs :

1. augmenter les coûts des pratiques agricoles actuelles non durables et à coûts externes élevés ;
2. augmenter les revenus agricoles provenant d'une production diversifiée et sans pesticides ;
3. faciliter le recours aux alternatives non chimiques ;
4. strictement réglementer les pratiques agricoles non durables actuelles ;
5. protéger la production durable de la concurrence non durable.

Sortir de l'enfermement dans les pesticides

Notre système de production alimentaire est menacé par le changement climatique, la perte de la (bio)diversité et l'exode rural (migration et disparition des infrastructures rurales). Des évolutions en grande partie intrinsèques à l'agriculture "moderne". Aujourd'hui, une approche globale de l'agriculture, de l'alimentation humaine et des menaces qui pèsent sur le monde s'impose pour dégager les solutions visant à libérer l'agriculture du verrou de l'usage des pesticides à grande échelle.

La "bonne nouvelle", c'est que l'Union européenne, et tous les pays industrialisés, sont confrontés non pas à la pénurie alimentaire, mais à une surproduction. Ils disposent, en outre, de nombreuses subventions pouvant être réaffectées. Voilà un bon point de départ pour bâtir une situation gagnant-gagnant, à condition que la société parvienne à un accord dans le cadre d'un dialogue transparent, démocratique et ouvert.

La plupart des "outils" politiques et économiques qui pourraient transformer l'agriculture et permettre de tourner la page des pesticides existent déjà. Il suffit de les mettre en œuvre effectivement et/ou de les renforcer vigoureusement. En outre, d'importants fonds publics (subventions de la PAC3) susceptibles de financer une transformation sont déjà disponibles ; d'autres le seront une fois que la redevance pesticides entrera en vigueur et que le carbone aura atteint un prix suffisamment élevé (grâce à des taxes ou l'échange d'émissions) pour tous les intrants agricoles externes, y compris les aliments pour animaux et les engrais importés. L'urgence reste de réaffecter les subventions de la PAC, qui se doit de soutenir le travail agricole (et non la propriété foncière), la vente directe et les chaînes de valorisation régionales.

La politique européenne en matière de pesticides présente d'importantes lacunes ; comme une grande partie de la politique agricole/environnementale de l'UE, elle manque de cohérence et n'est pas centrée sur les objectifs prioritaires. Les autorisations nationales doivent donc avant tout s'aligner sur les objectifs de la directive « utilisation durable des pesticides ». Les utilisateurs ne s'étant pas conformés à la lutte intégrée contre les parasites ou à la lutte biologique, ou l'ayant fait dans un but uniquement cosmétique, doivent se voir retirer leur autorisation d'exploiter. La teneur en résidus cumulés doit être progressivement limitée à 0,01 mg/kg pour accompagner la transition

vers une agriculture sans pesticides. Il faudrait aussi envisager l'interdiction de la publicité pour les pesticides. Pour éviter les effets de "fuite", des accords frontaliers s'imposent aussi pour les échanges agricoles, tels que l'"ajustement aux frontières", récemment proposé.

Voici peu, les membres de l'OCDE se sont tous mis d'accord sur une taxe minimale pour les entreprises, tandis que le Conseil des droits humains des Nations unies a adopté une résolution reconnaissant que l'accès à un environnement propre est un droit fondamental. Ces avancées majeures montrent qu'une action internationale est possible. Il est également urgent d'engager un dialogue mondial sur la production et le commerce agricoles. Si l'on tient compte de tous les coûts externes, le système actuel de production alimentaire présente un bilan économique négatif dans la plupart des pays qui, tous, sont confrontés aux mêmes défis. Compte tenu de l'inéluctable accélération du changement climatique et de la perte de biodiversité, l'inaction actuelle en matière de politique agricole est irresponsable. La coopération mondiale est impérative.

Plan d'action pour une Union européenne sans pesticides

foodwatch présente une approche innovante pour une UE sans pesticides. Plusieurs changements politiques s'imposent pour favoriser la mise en œuvre de mesures agronomiques visant à en finir avec l'utilisation des pesticides :

1. commencer à taxer les pesticides générateurs de coûts externes ;
2. augmenter les frais d'autorisation et de législation des pesticides ayant des coûts externes ;
3. mettre en œuvre la tarification du carbone ;
4. soutenir financièrement la vente directe de produits alimentaires ;
5. soutenir financièrement les chaînes de valorisation locales et régionales ;
6. réformer la politique agricole commune (PAC) de l'UE en fonction des objectifs de réduction des pesticides et (ré)envisager les mesures suivantes :

- a. Les subventions directes et indirectes à la production de viande et de produits laitiers doivent être supprimées ;
- b. fixer une rémunération minimum du travail rural pour la production de produits alimentaires sains et respectueux du climat ;
- c. soutenir beaucoup plus franchement la vente directe et la transformation locale des aliments ;
- d. soumettre l'octroi de subventions à des conditions spécifiques, notamment des parterres de fleurs annuelles et/ou vivaces, la restauration d'habitats pour la faune et la création de nouveaux habitats (haies, par exemple), la gestion des jachères, l'introduction de cultures intercalaires obligatoires entre les cultures arables (dans certaines conditions), l'entretien

permanent d'une couverture végétale entre les rangs de plants vivaces (dans certaines conditions) et la rotation des cultures (dans certaines conditions).

7. ajuster les amortissements ;
8. renforcer le règlement du commerce intérieur (UE) et international afin de disposer d'un cadre juridique et de règles garantissant les droits humains fondamentaux et la diligence requise en matière d'environnement ;
9. mettre en cohérence les législations européennes sur les pesticides en :
 - a. formulant, pour chaque culture, des règles nationales fortes et juridiquement contraignantes sur la lutte antiparasitaire intégrée, y compris des "lois sur la rotation des cultures", et en retirant progressivement tous les traitements à base de pesticides chimiques qui conduiraient à la violation de ces règles ;
 - b. révisant toutes les autorisations ;
10. retirer l'autorisation pour les variétés hautement vulnérables ;
11. inscrire la lutte biologique intégrée au programme de la formation des cultivateurs et des techniciens agricoles à travers l'Europe ;
12. investir dans la recherche pour combler diverses lacunes dans les connaissances.

Cette approche se traduit par un plan de réduction des pesticides jalonné d'objectifs spécifiques. Culture par culture, il décrit l'évolution souhaitée, les mesures agronomiques clés pour une agriculture sans pesticides et la politique de soutien adéquate. Ainsi détaillée, la voie vers la suppression des pesticides dans l'UE semble gérable. Tous les instruments sont disponibles et une baisse de la production n'est pas à craindre.

De toute évidence, la production agricole va énormément changer au cours des prochaines décennies : il va falloir réduire drastiquement, voire remplacer, tous les intrants basés sur les combustibles fossiles, tandis que les pénuries d'eau exigeront de repenser son utilisation. Certains des sols les plus riches d'Europe étant actuellement dédiés à la culture de maïs ensilage non alimentaire, de céréales fourragères et de betterave sucrière, le moment est venu d'engager le débat sur l'allocation des ressources et l'efficacité énergétique. D'une façon plus générale, c'est à la société de décider si elle préfère continuer la "politique par le chaos", ou développer une "agroécologie respectueuse des agriculteurs, de l'environnement et de la société".