HAL
open science

Politiques de sortie des pesticides : quels outils juridiques d'accompagnement financier des agriculteurs ?

Benoît Grimonprez, Jean Jacquez

To cite this version:

Benoît Grimonprez, Jean Jacquez. Politiques de sortie des pesticides : quels outils juridiques d'accompagnement financier des agriculteurs ?. Revue de droit rural, 2022, 502, pp.Etude 16. hal-04433904

HAL Id: hal-04433904

https://hal.science/hal-04433904

Submitted on 2 Feb 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Publié in Revue de droit rural n° 502, avril 2022, Etude 16.

Politiques de sortie des pesticides : quels outils juridiques d'accompagnement financier des agriculteurs ?[1]

Benoît Grimonprez, Professeur à l'Université de Poitiers
Jean Jacquez, Master 2 Droit de l'activité agricole et de l'espace rural (Poitiers), chargé de missions « grandes cultures » chez FranceAgriMer

Résumé

Les politiques de restriction touchant les pesticides ont des impacts économiques considérables sur les exploitations agricoles. Si bien que les producteurs ne pourront s'adapter aux nouvelles façons de protéger les cultures et aux nouveaux risques qu'elles entraînent que s'ils sont accompagnés financièrement. Cette étude explore les principaux leviers juridiques, publics comme privés, qui permettraient de soutenir l'agriculture française dans sa quête de sortie des pesticides.

Nous montrons que la transition du modèle agricole français vers la sortie des pesticides nécessite de mobiliser une panoplie d'instruments financiers pour sécuriser le revenu des producteurs. Il s'avère que l'Etat, à travers ses ressources, dispose de marges de manœuvre essentiellement dans le cadre de la politique agricole commune, mais s'abstient très largement de les utiliser. En dehors de ce régime, les aides publiques aux entreprises du secteur demeurent limitées car considérées comme des facteurs de distorsion de concurrence.

Le marché doit également jouer son rôle, quitte à en orienter le cours, par une meilleure rémunération des productions sans pesticide, qu'elles soient ou non certifiées ; objectif qui ne sera atteignable que si les importations de denrées agricoles sont réellement régulées sur la base de critères environnementaux.

[1] Ce travail a été financé par l'ANR (Agence Nationale de la Recherche) dans le cadre du programme « Cultiver et Protéger Autrement » avec la référence 20-PCPA-0005. Les auteurs remercient chaleureusement les économistes de l'INRAE pilotant le projet FAST pour leur relecture attentive et leurs précieux conseils.

Au congrès mondial de l'Union internationale de la conservation de la nature (UICN), le président Macron s'est engagé à porter « *une initiative forte [...] de sortie accélérée des pesticides* »[2]. Ce genre d'annonce politique, qui se multiplie au niveau français, interroge cependant sur les moyens d'organiser ce passage à une agriculture sans produits phytosanitaires, sous-entendus, de synthèse[3]. L'une des plus importantes questions porte sur les soutiens financiers à mettre en place pour accompagner les agriculteurs dans ce changement de modèle productif.

Selon le règlement (CE) n°1107/2009[4], les pesticides ou produits phytopharmaceutiques, s'entendent des produits composés de substances actives, phytoprotecteurs, synergistes ou coformulants approuvés au niveau communautaire et qui visent, notamment, à protéger le végétal cultivé contre toute forme de bioagresseurs[5]. De nombreux rapports[6] citent les bénéfices de l'utilisation de tels produits : efficacité de la lutte contre les ravageurs et les aléas climatiques, sécurisation du revenu de l'agriculteur, qualité sanitaire des produits, abaissement des coûts de production et des prix pour le consommateur. Ils pointent également leurs conséquences négatives sur la santé et l'environnement.

Depuis l'instauration du plan Ecophyto[7], les pouvoirs publics français se sont fixés pour objectif de réduire de 50 % la consommation de pesticides, échéance désormais repoussée à 2025, et qui ne sera vraisemblablement pas tenue vus les chiffres actuels de vente[8]. En regard des faibles résultats obtenus, certaines organisations (comme la Confédération paysanne[9] ou France Nature Environnement[10]) militent pour une réglementation plus stricte, voire une interdiction de ces produits au nom du principe de précaution[11]. Cette trajectoire, à plus ou moins long terme, soulève la question de ses potentielles conséquences en

---

[2] AFP/Le Figaro, *UE : vers une "initiative forte" pour sortir des pesticides, annonce Macron*, 3 septembre 2021

[3] B. Grimonprez, « La normativité des alternatives aux pesticides », Droit de l'environnement nov. 2021, p. 393.

[4] Règl. (CE) n°1107/2009, 21 oct. 2009, art. 2, § 1.

[5] Le droit européen (Règl. (CE), n° 1107/2009, préc.) classe les pesticides en plusieurs catégories : produits issus de la chimie de synthèse, substances à faible risque (art. 22), substances de base (art. 23) et produits utilisables en agriculture biologique. Le droit français ajoute les produits de biocontrôle et les préparations naturelles peu préoccupantes (C. rur., art. L. 253-6 et L. 253-1).

[6] Parmi lesquels : C. GATIGNOL, J.-C. ETIENNE, *Pesticides et santé*, rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), 29 avril 2010.

[7] L. n° 2009-967, 3 août 2009, art. 31.

[8] Min. Agri., *Publication des données provisoires des ventes de produits phytopharmaceutiques en 2020*, 30 juill. 2021.

[9] Confédération Paysanne, *Sortir des pesticides, Soutenir les paysan.ne.s, réguler les productions, déployer les alternatives*, juill. 2017.

[10] FNE, *Droit de vivre #loindespesticides : histoire d'un trop long combat*, 18 mai 2020.

[11] V. Règl. n° 1107/2009, art. 1er § 4 : « les États membres ne sont pas empêchés d'appliquer le principe de précaution lorsqu'il existe une incertitude scientifique quant aux risques concernant la santé humaine ou animale ou l'environnement que représentent les produits phytopharmaceutiques devant être autorisés sur leur territoire ». La question des modalités de mise en œuvre de ce principe se pose cependant. Les Etats doivent-ils, pour cela, appliquer les procédures spécifiques prévues par le règlement ou peuvent-ils s'en extraire ? V. par ex. la décision de la Cour d'appel de Lyon d'annuler l'autorisation de mise sur le marché du Round Up 360 : CAA de Lyon, 3ème chambre, 29 juin 2021, n° 19LY01017-19LY01031.

termes de pertes de production et de revenu pour les agriculteurs[12]. Il est bon de rappeler que les producteurs doivent, au quotidien, maîtriser la pression des bioagresseurs, qui varie sans cesse avec le climat[13]. Privée du recours aux pesticides de synthèse, l'agriculture biologique nécessite, on le sait, « *des techniques de protection plus complexes et aux effets uniquement partiels* »[14]. Les rendements en cultures biologiques sont d'ailleurs en moyenne inférieurs de 20 % à ceux obtenus en culture conventionnelle[15] ; d'où les enjeux primordiaux autour du soutien financier à ces pratiques et de la valorisation de leurs produits. De surcroît, en cas d'interdiction simplement nationale de certaines substances, il faudrait prendre en considération les distorsions de concurrence qui ne manqueraient pas d'impacter les agriculteurs français dès lors que les produits agricoles peuvent circuler librement sur le territoire européen[16]. Le risque existe en effet d'un déclassement de l'agriculture française si la compétitivité de ses agents était durablement atteinte. En somme, est-il possible d'améliorer la performance environnementale des exploitations sans nuire à leur performance économique[17] ?

Souvent traitée sous les angles agronomiques et économiques, la problématique comporte des enjeux de pur droit puisque des outils juridiques pourraient permettre de prémunir l'agriculteur contre les aléas résultant d'un changement de stratégie phytosanitaire. A cet égard, l'agriculteur tire sa rémunération principalement de deux sources : le prix de la vente de ses produits et les subventions, en particulier celles octroyées par la politique agricole commune. Dans l'hypothèse d'une interdiction ou d'une restriction forte d'usage des produits phytosanitaires, deux leviers peuvent donc être actionnés pour pallier les nouveaux risques économiques : l'intervention financière des pouvoirs publics (I)[18] et les mécanismes du marché (II).

I. L'accompagnement financier public des agriculteurs

Il faut commencer par savoir si l'Etat est ou non tenu de soutenir ses producteurs agricoles lorsqu'ils sont privés d'un de leurs outils de travail. Un accompagnement conjoncturel peut-il être organisé et comment (A) ? En dehors de ce cas, est-il possible de mobiliser structurellement les aides publiques pour sécuriser un revenu agricole plus aléatoire (B).

---

[12] Sans compter les effets en termes de désorganisation des filières, qui ne seront pas abordés dans cet article.

[13] Ce dont rend compte, par exemple, le site de l'institut technique (Arvalis http://www.fiches.arvalis-infos.fr/liste_fiches.php?fiche=acc&type=AC), et les bulletins de santé du végétal (BSV) (https://agriculture.gouv.fr/bulletins-de-sante-du-vegetal).

[14] H. GUYOMARD (dir), *Vers des agricultures à hautes performances, Volume 1, Analyse des performances de l'agriculture biologique*, INRA, 2013.

[15] L. C. Ponisio et al., *Diversification practices reduce organic to conventional yield gap,* 2015, Proceedings of the Royal Society B, 282 : 20141396 : études qui montrent aussi que ce différentiel peut être considérablement réduit avec certaines techniques agronomiques.

[16] TUE, art. 3 et TFUE, art. 26.

[17] E. Midler et V. Hébrail-Muet, « Performance économique et environnementale des exploitations de grandes cultures », CEP, nov. 2021.

[18] Bien qu'il s'agisse d'un levier important, la fiscalité ne sera pas traitée dans cette étude aux contours forcément limités.

A. L'indemnisation conjoncturelle des producteurs

A défaut de mesure structurelle, les agriculteurs peuvent pâtir économiquement des restrictions qui touchent les moyens de protection des cultures. Leur légitime demande de compensation peut alors se traiter, au coup par coup, avec l'Etat de manière amiable (1). On peut aussi imaginer une démarche plus contentieuse, qui passe par la décision du juge administratif condamnant la puissance publique (2).

1°) Le cadre contraignant de l'indemnisation spontanée

Face à une interdiction dont il est l'auteur, l'Etat peut décider d'indemniser les agents économiques affectés. Ce procédé a été mis en œuvre consécutivement aux pertes provoquées par la jaunisse sur les betteraves. Le droit de la concurrence de l'Union européenne peut cependant freiner ce type d'initiative.

Exemple de la jaunisse sur betteraves. A la suite de l'interdiction des néonicotinoïdes par la loi « biodiversité »[19], les planteurs de betteraves sucrières se sont retrouvés, durant l'été 2020, démunis face à l'infestation de pucerons vecteurs de jaunisse ; la chute de la production fut de l'ordre de 50%. La réaction du ministère de l'agriculture a été double : d'une part, réintroduire, de manière dérogatoire et temporaire, la possibilité de traiter les semences de betteraves[20] ; d'autre part, proposer un programme d'indemnisation de 26 euros par tonne de betterave sucrière à 16° de sucre, dans la limite d'une enveloppe de 80 millions d'euros[21]. Ce qui a pu être perçu comme une régression de la protection de l'environnement a démontré, en pratique, que l'interdiction de certaines molécules pouvait conduire les agriculteurs et toute une filière dans l'impasse. En cause : un manque de pratiques alternatives assez mûres, comme l'avait relevé un avis de l'Anses de 2017 : elle écrivait qu'il « *n'existe pas à l'heure actuelle d'alternatives non chimiques pour lutter contre les pucerons et les mouches, qui soient suffisamment efficaces et opérationnelles* »[22]. Alors suffit-il à l'Etat de distribuer des deniers publics pour compenser les effets de sa politique environnementale pour régler le problème ? Le droit européen de la concurrence ne l'entend pas ainsi.

Respect du plafond *de minimis*. D'après l'article 107 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sont, par principe, incompatibles avec le marché intérieur. En effet, elles faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions. En vertu de ce principe, les aides

---

[19] L. n° 2016-1087, 8 août 2016, art. 125, mod. C. rur., art. L. 253-8.

[20] L. n° 2020-1578, 14 déc. 2020. V. B. Grimonprez et I. Bouchema, « Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : la nécessité fait-elle loi ? », Droit de l'environnement, 2021, p. 9.

[21] Déc. directrice générale de FranceAgriMer du 5 mars 2021.

[22] Anses, avis 8 mars 2017 relatif à « l'évaluation mettant en balance les risques et les bénéfices relatifs d'autres produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte pour les usages autorisés en France des produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes ».

d'Etat doivent être notifiées à la Commission européenne[23], laquelle est susceptible de bloquer leur mise en place si elle estime qu'elles vont au-delà de la compensation des surcoûts et des manques à gagner. Par exception, les aides dites *de minimis*, inférieures à un certain montant, se voient dispensées de cette procédure contraignante[24]. Le plafond à observer est actuellement de 20 000 euros par entreprise agricole unique, sur une période de trois exercices fiscaux, sans pouvoir excéder, en cumul d'aides, le plafond national de 932 709 458 euros pour la France[25].

Le programme d'indemnisation des producteurs de betteraves était ainsi dans l'obligation de se couler dans le moule européen. Or, comme l'a relevé la Commission des affaires économiques du Sénat, en « *raison de la surface moyenne des betteraviers français, le plafond des aides de minimis est trop bas, même pour une indemnisation partielle* »[26]. Il aurait été possible d'obvier le régime des aides agricoles en choisissant de subventionner les coopératives, les négociants, les transformateurs, voire les distributeurs. En effet, les plafonds d'aides *de minimis* les concernant sont plus élevés : 200 000 euros par entreprise[27]. Cette stratégie au niveau de la filière est cependant écartée à cause du risque d'entente (TFUE, art. 101) qui plane, plus ou moins réellement, sur de telles décisions dès lors qu'elles « *comportent la fixation de prix ou de quotas* »[28].

L'Etat, comme les autres acteurs publics (collectivités, Agence de l'eau…), même s'il en a la volonté, n'est ainsi pas libre de déployer de vastes programmes de compensation publique des mesures de restriction des pesticides. Reste à voir si les agriculteurs pourraient l'y contraindre en justice par une indemnisation forcée.

2°) La voie exceptionnelle de l'indemnisation contentieuse

Cas du bannissement total des produits. Le pouvoir souverain de l'Etat de légiférer peut-il être source, pour lui, de responsabilité pécuniaire ? Le propre de la loi n'est-il pas de s'imposer à tous sans qu'on puisse réclamer d'elle aucune compensation[29] ? Malgré cela, le juge administratif, dans son arrêt fondateur *Société des produits laitiers La Fleurette*, a ouvert la possibilité d'indemniser le préjudice du fait de la loi, lorsqu'il présente certaines caractéristiques, notamment de gravité et spécialité[30]. La jurisprudence a aussi énoncé, à propos cette fois de mesures réglementaires prises dans l'intérêt général par les autorités de police, qu'elles peuvent ouvrir droit à réparation sur le fondement de l'égalité devant les charges

[23] TFUE, art. 108, § 3.
[24] Règl. (UE) modifié n°1408/2013, 18 déc. 2013, art. 3.
[25] Règl. (UE) modifié n°1408/2013, 18 déc. 2013, art. 3 et annexe I.
[26] Rapport relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, 21 oct. 2020, p. 93.
[27] Règl. (UE) n° 1407/2013, 18 déc. 2013.
[28] Règl. (UE) n° 1308/2013, 17 déc. 2013, art. 210, § 4, d).
[29] E. Lafferrière, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, 2e éd., 1896, t. 2, Berger-Levraut, p. 13.
[30] CE, ass., 14 janv. 1938, *SA des produits laitiers La Fleurette*, Lebon 25.

publiques au profit des personnes qui, du fait de leur application, subissent un préjudice anormal et spécial[31].

Dans le cas d'une interdiction d'un type de pesticides par la loi ou bien d'une mesure administrative de retrait du marché, une première difficulté serait de faire reconnaître la condition de spécialité, à savoir que le préjudice ne frappe qu'un nombre limité de personnes, précisément identifiables. Car la loi, qui dispose de la manière la plus générale, impacte une quantité indéfinissable d'acteurs, ainsi potentiellement les 340 000 agriculteurs conventionnels privés de tout ou partie de la phytopharmacie de synthèse.

Le critère de l'anormalité lui aussi pose problème. Dans sa jurisprudence, le Conseil d'Etat précise qu'un préjudice ne devient anormal que lorsqu'il dépasse les aléas économiques couramment admis qu'un entrepreneur prudent doit intégrer dans ses prévisions financières[32]. A cet égard, la disponibilité ou non d'un produit de protection des cultures semble faire partie des aléas normaux de l'activité, surtout dans un contexte où la plupart des pesticides de synthèse se trouve sur la sellette compte tenu des risques qu'ils présentent et des politiques mises en place pour leur abandon. La chance est autrement dit infime que le juge voit, dans ces mesures de police, un dommage anormalement infligé.

S'ajoute que le législateur peut très bien, dans son texte, exclure toute possibilité d'indemnisation[33], et ainsi fermer la porte à toute action de la part des agriculteurs ou de leurs représentants syndicaux. Dans le cas où la loi organiserait elle-même la compensation de ses propres conséquences, le Conseil d'Etat présume la volonté du législateur d'écarter les autres formes d'indemnisation[34]. Si bien que les agriculteurs ne pourraient plus rechercher la responsabilité sans faute de l'Etat et devraient se contenter des subsides budgétisés et plafonnés par le régime *de minimis* européen.

Cas du bannissement spatial des produits. Il faut enfin envisager les mesures, de plus en plus nombreuses, visant à restreindre l'usage des pesticides dans certaines zones sensibles, soit à raison de leurs qualités écologiques, soit du fait des populations qui les côtoient. On a clairement parfois affaire à un type de servitudes imposées au propriétaire d'un fonds dans l'intérêt de la protection de l'environnement et la santé en général (servitude de droit public). Les charges environnementales sont en effet les mesures visant à limiter ou interdire certains usages du sol susceptibles de porter atteinte à la commodité du voisinage, la santé,

---

[31] CE 13 mai 1987 : JCP 1988, II, 20960, note Pacteau. A partir de 2003, le principe est repris pour des domaines touchant à l'environnement avec notamment la reconnaissance de la responsabilité sans faute de l'Etat pour le préjudice subi par des pisciculteurs du fait de la prolifération des grands cormorans, espèce protégée par la loi du 10 juillet 1976 (CE, 30 juillet 2003, *Association pour le développement de l'aquaculture*).

[32] CE 26 juill. 2007, n° 291874, Min. Écologie et Développement duable ; CE 1er févr. 2012, *Bizouerne*, req. n° 324205.

[33] CE, 14 janv. 1938, *Société anonyme des produits laitiers « La Fleurette »*

[34] CE, 7 oct. 1966, *Asope.*

la sécurité, la salubrité publiques, ou à l'intégrité de la nature et des paysages[35]. Il s'agit des mesures de restrictions attachées au statut de telles ou telles zones délimitées par l'autorité administrative (périmètres de captage d'eau potable, parcs nationaux, réserves naturelles, arrêtés de protection de biotope…). Ce genre de servitude est, selon les cas, susceptible d'ouvrir un droit à indemnisation en cas de préjudice direct, matériel et spécial subi par les propriétaires[36].

Mais il apparaît aussi que certaines prescriptions d'usage des produits relèvent de la catégorie des mesures de police. Les fameuses « zones non-traitées », instituées pour protéger les riverains des parcelles, sont moins des charges grevant un fonds immobilier que des règles visant à l'encadrement d'une activité économique risquée[37]. Preuve en est que les conditions d'utilisation des pesticides (délais de rentrée, météo, distances) sont aussi directement inscrites au sein des autorisations de mise sur le marché. Les normes, autrement dit, s'appliquent à l'ensemble des utilisateurs dudit produit, de sorte que ne peuvent jouer que les règles d'indemnisation des mesures réglementaires précédemment analysées. Autant dire qu'en l'état actuel de la jurisprudence, les agriculteurs ne peuvent guère obtenir réparation de leur préjudice devant le juge.

En résumé, les solutions indemnitaires conjoncturelles sont suspendues à la bonne volonté de l'Etat ou aux hypothétiques décisions du juge administratif, avec les caractères très restrictifs que ces voies comportent. Les politiques publiques éviteront ces écueils en cherchant à mobiliser, bien en amont, les outils juridiques structurels de soutien au revenu agricole, en les couplant notamment avec des pratiques sobres en intrants.

B. Le soutien structurel des producteurs

La PAC : un levier exploitable mais inexploité. Plutôt que de chercher à neutraliser le coût économique de mesures de restriction, les politiques publiques ont intérêt à soutenir les pratiques agricoles se passant de produits phytosanitaires de synthèse[38]. Parce qu'ils procèdent d'une logique différente, ces dispositifs financiers incitatifs n'ont pas le même périmètre et les mêmes effets que les accompagnements conjoncturels. Le cadre de la prochaine PAC offre, plus qu'avant, aux Etats la possibilité de cibler certaines aides économiques vers les pratiques économes en pesticides. Pour des raisons politiques, ces opportunités ne sont hélas pas saisies au plan national.

1°) Le ciblage possible des dispositifs de soutien vers les formes d'agriculture sans produits phytosanitaires

[35] V. par ex., les servitudes établies autour de certaines installations classées pour la protection de l'environnement (C. env., art. L. 515-8).
[36] J.-Cl. Administratif, Fasc. 390, V° *Servitudes administratives. Théorie générale*, n° 80 et s.
[37] B. Grimonprez et I. Bouchema, « Pesticides et riverains : l'impossible conciliation juridique ? », JCP éd. G. 2020, Etude 174.
[38] V. l'étude montrant que les aides sont un levier puissant d'adoption des pesticides verts : Y. Zhang et alii., « Agricultural subsidies, production certification and green pesticide use rate : evidence from experiments », Fresenius environmental bulletin, 2021.

Souvent accusée d'être trop peu verte, la PAC, dans sa version future, propose plusieurs leviers d'accompagnement des politiques de réduction des pesticides. Il s'agit de dispositifs d'aides pouvant être individuellement souscrits par l'agriculteur poussé au changement.

Un programme écologique sous-investi par les Etats membres*.* Le premier dispositif mobilisable par les Etats est le programme pour le climat et l'environnement (appelé aussi écorégime) qui verra pour la première fois le jour dans la PAC 2023-2027[39]. Les plans stratégiques de chaque pays (PSN) en définiront le contenu. Par cet outil, la France pourrait donc soutenir les exploitants prenant l'engagement de respecter des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement allant au-delà des bonnes conditions agroenvironnementales (BCAE) et de la réglementation existante sur les produits phytosanitaires (Prop. règl., art. 28, § 5). Il devrait s'agir d'engagements différents de ceux pour lesquels des paiements sont déjà octroyés au titre des mesures agroenvironnementales et des aides à la conversion à l'agriculture biologique (Prop. règl*.,* art. 28 § 5, revoyant à l'art. 65).

L'article 86 de la proposition de règlement impose qu'au moins 25% de l'enveloppe nationale annuelle dédiée aux paiements directs (soit 7,28 milliards d'euros) soit utilisé pour ce programme (soit 1,82 milliards d'euros). Rien n'empêche toutefois que ce pourcentage soit plus élevé. Or la France, percevant les effets contraignants de l'écorégime, et « *dans un souci d'équité par rapport aux autres États-membres* », souhaite s'en tenir à la part minimale de 25% du budget dédié à ce dispositif[40].

Quant aux critères de ce type de paiement, le ministère de l'agriculture a opté pour un écorégime « inclusif », accessible à tous, fondé sur deux niveaux (un de base et un supérieur) et qui comporte trois voies d'accès parallèles (les pratiques, les certifications environnementales, et les infrastructures agroécologique). En regard des choix actuellement opérés, la plupart des exploitants conventionnels devrait pouvoir prétendre au régime de base (via la diversité des assolements notamment) sans changement de stratégie phytosanitaire. Autre incongruité, les agriculteurs biologiques émargeront au même niveau de prime que les agriculteurs certifiés haute valeur environnementale (selon un référentiel rénové)[41], sachant que ce dernier label, à moins d'évoluer profondément, ne garantit pas de baisse substantielle de l'utilisation des produits de synthèse. Le moins que l'on puisse dire est que l'écorégime, à la française, n'incite guère les agriculteurs à prendre le risque de se passer des pesticides.

Des aides couplées aux hectares cultivés autrement ? La proposition de réforme de la PAC prévoit le maintien, pour certaines productions, des aides couplées au revenu[42]. Les conditions peuvent désormais être établies par les plans

---

[39] Proposition de règlement du Parlement européen du Parlement européen et du Conseil du 14 octobre 2020 (art. 28 et s.). Texte consolidé - version du 23 juillet 2021 – disponible sur : https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/HIS/?uri=CELEX:52018PC0392

[40] Min. Agri., *Construire une politique agricole commune au service de l'agriculture française*, dossier de presse, 21 mai 2021, p. 17.

[41] Proposition de PSN PAC 2023-2027 de la France, p. 348.

[42] Articles 29 à 32 de la proposition de règlement du Parlement européen.

stratégiques nationaux, permettant d'inclure des critères de durabilité. La France aurait donc très bien pu réserver l'admissibilité aux hectares de productions végétales performantes d'un point de vue phytosanitaire (réduction des produits de synthèse ou usage de biopesticides). La latitude offerte aux Etats membres est ici quasi-totale. En effet, la Commission n'est habilitée à intervenir pour compléter le règlement que pour éviter que les bénéficiaires des aides couplées soient exposés à des déséquilibres structurels de marché (Prop. règl., art. 32).

La dotation en faveur de ce type d'aides est limitée à 13% (voire 15% si le montant de ces 2 points supplémentaires concerne les cultures protéagineuses) du montant annuel de 7,28 milliards d'euros alloué à la France[43]. De sorte que notre pays pouvait se permettre d'attribuer jusqu'à 1,09 milliards euros par an d'aides couplées. Si c'est bien l'option choisie, cela l'a été dans le but essentiel d'augmenter la quantité de protéines végétales produites, indépendamment des techniques culturales pratiquées[44].

Des mesures agroenvironnementales et climatiques sous-dimensionnées. Les mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) sont des paiements financés par le 2nd pilier de la PAC (FEADER) sur la base d'engagements volontairement souscrits par les agriculteurs en faveur de l'environnement (ex. préservation de la qualité de l'eau, de la biodiversité, des zones humides…)[45]. La réforme en cours de la PAC les maintient (Prop. règl., art. 65)[46]. La France envisage, à ce titre, un catalogue de MAEC rénové basé sur une approche plus systémique (ex. MAEC eau, MAEC forfaitaire transition des pratiques…)[47].

Plusieurs défauts congénitaux du dispositif perdurent néanmoins qui entament son efficacité. Déjà l'enveloppe globale dédiée à ces actions volontaires reste réduite. Normalement, au moins 30% de la contribution du FEADER au plan stratégique doit être consacré à des actions environnementales. Aucun pourcentage maximal n'est cependant fixé. La France pourrait donc aller plus loin que le strict minimum, mais s'y est refusée[48].

Ensuite, les paiements dont il s'agit ne visent toujours qu'à compenser les surcoûts liés à l'adoption d'une nouvelle pratique et non à rémunérer un service environnemental rendu. D'où une faible attractivité des sommes proposées lorsque les efforts demandés aux producteurs sont conséquents.

Enfin, la plupart des MAEC reste cantonnée géographiquement et temporellement. La contractualisation des mesures supposera que l'exploitation ou

---

[43] Annexe VII de la proposition de règlement du Parlement européen du Parlement européen et du Conseil du 14 octobre 2020.
[44] Min. Agri., *Construire une politique agricole commune au service de l'agriculture française*, préc.
[45] Les engagements doivent aller au-delà des mesures imposées par la conditionnalité (Règl. n° 1305/2013, 17 déc. 2013, art. 28 ; C. rur., art. D. 341-7 et s.).
[46] Proposition de règlement préc., art. 65. Les futures MAEC devraient être réparties en 4 rubriques : MAEC eau, MAEC sol, MAEC climat-bien-être animal et MAEC biodiversité.
[47] Proposition de PSN PAC 2023-2027 de la France, p. 206.
[48] Le dossier de presse du ministère de l'agriculture du 21 mai 2021 du fait état d'un budget de 260 millions par an pour les MAEC.

les parcelles sont, comme actuellement, situées sur un territoire couvert par un projet agroenvironnemental et climatique (PAEC)[49], c'est-à-dire une zone à enjeux (ex. aire d'alimentation de captage, zone humide…) définie par l'autorité de gestion[50]. Critère qui a pour effet d'exclure les autres agriculteurs du dispositif. Si elle peut être attractive, la faible durée de l'engagement (5 ans) peut aussi s'avérer problématique. Le risque existe que le PAEC rendant le territoire éligible aux aides ne soit pas reconduit ou que la volonté de l'agriculteur s'émousse avec le temps. Face à des dispositifs individualisés pour l'heure assez ternes, l'Etat pourrait aussi songer à se tourner vers d'autres mesures de solidarité également financées par la PAC.

2°) La revitalisation des outils collectifs de gestion des risques sanitaires

Dans l'actuel règlement européen sur le développement rural[51], deux types de mécanismes de gestion des risques sanitaires seraient intéressants à mobiliser par les Etats membres : les aides aux primes d'assurance et les aides aux fonds de mutualisation sanitaire ou environnementale.

L'extension du régime assurantiel aux risques phytosanitaires ? La proposition de réforme de la PAC[52] maintient l'existence du soutien aux primes d'assurances multirisques climatiques[53]. L'aide supposera que les pertes de l'agriculteur atteignent au moins 20 % de sa production annuelle moyenne ou de son revenu annuel moyen ; elle restera limitée à 70 % des coûts admissibles.

Serait-il envisageable d'étendre le dispositif à l'indemnisation des sinistres générés par les insectes, les maladies ou les plantes adventices[54] ? Certains responsables syndicaux commencent à y songer et à le proposer[55]. Il faudrait, pour cela, faire évoluer le contenu du contrat type d'assurance, actuellement cantonné aux seuls aléas climatiques[56]. Mais l'obstacle semble davantage résider dans les critères formulés au niveau européen : les outils de gestion des risques subventionnés doivent concerner des risques liés à l'activité agricole sur lesquels les agriculteurs n'exercent aucun contrôle[57]. Or il est difficile d'admettre que le producteur n'a aucun moyen de se prémunir contre les dégâts généralement causés par les ravageurs[58].

Au-delà, s'ajoutent des considérations d'ordre économique. Dans le cas de sinistres de grande ampleur, l'assureur devrait indemniser, au même moment, la

---

[49] France – National Framework Programme, 5 juin 2015 (document cadre national pour le développement rural – DCN n° 2).
[50] D. n° 2015-445, 16 avr. 2015, Ann. I.
[51] Règl. (UE) n° 1305/2013, 17 déc. 2013, art. 36.
[52] Proposition de règlement préc., art. 70.
[53] Règl. (CE) n° 73/2009, 19 janv. 2009, art. 70 ; D. n° 2010-91, 22 janv. 2010.
[54] V. règl. n° 1305/2013, art. 37 : qui envisage la couverture des risques liés à une maladie végétale ou une infestation parasitaire.
[55] Conseil spécialisé grandes cultures de FranceAgriMer, 29 sept. 2021.
[56] Arr. 29 déc. 2010 : NOR : AGRT1026964A : fixant la liste des risques assurables.
[57] Proposition de règlement préc., art. 70, § 2.
[58] Hormis peut-être dans l'hypothèse où tous les pesticides pertinents ont été interdits, ce qui serait le cas pour le mildiou si l'ensemble des fongicides, y compris le cuivre, étaient bannis.

quasi-totalité de ses clients, ce qui peut mettre en péril son modèle économique[59]. La situation s'est rencontrée, dans une certaine mesure, lors des dégâts de gel, de grêle et des inondations du printemps 2016 où les compagnies d'assurance se sont retrouvées déficitaires[60]. Elle se serait reproduite en 2020 s'il avait fallu indemniser tous les producteurs de betteraves victimes de la jaunisse. Très probablement, les assureurs refuseraient de couvrir de tels risques sanitaires si l'Etat ne vient pas en garantie. Surtout, il paraît difficile de soutenir que l'on puisse être en présence de risques assurables s'agissant de dommages aux récoltes devenus inhérents au système même d'exploitation. Sur ce point, l'équilibre entre risques assurables et ceux couverts par un régime de solidarité collective (calamités agricoles) devrait être modifié par la réforme annoncée du régime de l'assurance agricole[61].

Le recours au fonds de mutualisation sanitaire. Les fonds de mutualisation sont un instrument reconnu par la PAC d'hier[62] et de demain[63]. Elle autorise les Etats à organiser et participer financièrement à ces fonds, dans la limite d'un taux d'aide de 70% des coûts admissibles. En France, le Fonds national agricole de mutualisation du risque sanitaire et environnemental (FMSE)[64] indemnise actuellement les pertes économiques occasionnées par les incidents environnementaux (C. rur., art. R. 361-52)[65] et par les organismes nuisibles aux végétaux réglementés (C. rur., art. R. 361-51 et L. 201-1)[66]. Le droit européen (Prop. règl., art. 38) ne s'oppose toutefois pas à une utilisation plus large de l'instrument puisqu'il cite « les pertes causées par une maladie animale ou végétale, par un parasite ou par une mesure adoptée conformément à la directive 2000/29/CE pour éradiquer ou contenir une pathologie végétale ou une infestation parasitaire ou par un incident environnemental ». Ainsi, dans la limite des fonds publics disponibles, il semble que cette disposition autorise la mise sur pied d'un dispositif, plus global, de

---

[59] J.-M. BOUSSARD, *Gestion des risques et des crises dans le secteur agricole*, audition par la Commission de l'agriculture et du développement rural du Parlement européen, 20 juin 2005.

[60] L. THEVENIN, *2016, année noire pour l'assurance agricole, Les intempéries de l'an dernier ont coûté très cher au secteur*, Les Echos, 17 février 2017

[61] Elysée, *Protéger l'agriculture des aléas climatiques : réformer l'assurance récolte*, discours du président de la République Emmanuel Macron à Corbières, 10 septembre 2021. L'idée est de généraliser le recours aux assurances (l'Etat proposant d'apporter 600 millions d'aides par an pour convaincre des agriculteurs plutôt réticents jusque-là à s'assurer) et de réserver le dispositif de calamités agricoles aux sinistres de plus grande envergure, avec des pertes de production de plus de 50%. V. F. DESCROZAILLE, *Proposition d'un plan stratégique 2023-2030 pour la réforme des calamités agricoles et le développement des assurances récoltes*, Rapport au Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation du Groupe de travail « Gestion des risques et développement de l'assurance récolte ».

[62] Règl. n° 1305/2013, art. 38. « On entend par "fonds de mutualisation", un système reconnu par l'État membre conformément à son droit national et permettant aux agriculteurs affiliés de s'assurer et de percevoir des indemnités en cas de pertes économiques découlant de phénomènes climatiques défavorables, de l'apparition d'un foyer de maladie animale ou végétale, d'infestations parasitaires, d'un incident environnemental ou en cas de forte baisse de leurs revenus » (Règl. 1305/2013, art. 36, § 3).

[63] Proposition de règlement préc., art. 70, § 3, b).

[64] C. rur., art. R. 361-50 à D. 361-80.

[65] Renvoi est fait à la définition de l'incident environnemental posée à l'article 2 du règlement n° 1305/2013 : « *épisode spécifique de pollution, contamination ou dégradation de la qualité de l'environnement qui est lié à un événement donné et qui est d'une portée géographique limitée* ».

[66] Les agriculteurs sont appelés à contribuer à l'alimentation du fonds par le prélèvement de cotisations obligatoires.

mutualisation du risque engendré par la suppression progressive des pesticides de synthèse.

Dans ce genre, on peut citer l'expérience du « *Fondo Risemina Mais* » dans la région italienne de Vénétie[67]. Les producteurs de maïs locaux s'engagent à appliquer les principes généraux de la lutte intégrée contre les ravageurs (noctuelles, chrysomèle…) et à suivre les recommandations des bulletins de protection des grandes cultures de l'institut agricole de Vénétie[68]. En contrepartie d'un coût de 25 euros par hectare[69], l'agriculteur bénéficie alors du fonds de mutualisation sous forme d'une assurance récolte jouant en cas de dommages causés à ses parcelles par des ravageurs ; la couverture va jusqu'à 500 euros par hectare avec un plafond maximal d'indemnisation de 40 000 euros. Ce type de formule n'existe pour l'heure pas en France, laquelle pourrait penser à s'en inspirer pour accompagner la sortie des produits phytopharmaceutiques.

Bien qu'il soit nécessaire pour bon nombre de productions, le seul levier des soutiens publics s'avère à l'évidence insuffisant. Idéalement le marché doit, lui aussi, se réformer (ou être réformé) pour intégrer au prix du produit agricole son véritable coût de production, plus élevé sans pesticides. Ainsi les différents maillons de la chaîne que sont les acheteurs, distributeurs, et consommateurs supporteraient, pour leur part, le poids économique que la transition du modèle agricole induit.

II. L'accompagnement financier privé des agriculteurs

L'activité agricole, pour être rentable économiquement, suppose que le prix de la vente des produits soit supérieur au coût complet de leur production (charges opérationnelles, de structure et rémunération de l'agriculteur). Or, on estime aujourd'hui qu'il existe un différentiel de rendement substantiel entre les modes de production conventionnels et biologiques et des coûts de production plus élevés en moyenne pour les seconds[70]. La sécurisation du virage du « zéro phyto » passe donc nécessairement par une meilleure rémunération des denrées mises sur le marché. Celle-ci devrait permettre à l'agriculteur de répondre à la demande sociétale de supprimer des substances controversées sans que le coût du changement soit laissé à sa seule charge ou à celle de l'Etat. Il convient donc d'examiner par quels mécanismes le marché pourrait être amené à valoriser les produits obtenus sans produits chimiques (A). Un marché qui ne pourra jouer ce jeu que si celui-ci n'est pas faussé par des importations non-régulées (B).

A. La valorisation par le marché des productions sans pesticide

---

[67] M. LEFEBVRE, E. MIDLER, *Adoption of environmentally-friendly agricultural practices in the presence of background risk: experimental evidence*, JRSS, 2017; Pesticide Action Network Europe, Inspiration note for the development of EU's Common Agricultural Policy: What changes are needed to make risk management tools a suitable rural development measure?

[68] Voir le règlement de ce fonds mutuel (en italien) : https://www.venetoagricoltura.org/upload/REGOLAMENTO%20FONDO%20MAIS%20Boll.9.pdf

[69] L. FURLAN (dir), *Difesa integrata del mais: come applicarla in campo*, supplemento a L'Informatore Agrario, 9/2014

[70] H. Guyomard (dir.), *Vers des agricultures à hautes performances*, vol. 1, Analyse des performances de l'agriculture biologique, INRA, 2013.

Une première voie, qui vient naturellement à l'esprit, est celle de la certification massive des agriculteurs français au travers de labels garantissant l'absence de pesticides. Tel est le cas de l'agriculture biologique qui fournit chaque jour la preuve que le pari est techniquement possible et économiquement viable[71] (1). Mais devant un marché des produits certifiés qui risque de se banaliser, il faut envisager des méthodes sans doute plus dirigistes : le processus de contractualisation en fait partie (2).

1°) Garantir le juste prix de la production certifiée « agriculture biologique »

La certification « agriculture biologique » est, du point de vue de la suppression des pesticides, la plus probante[72]. Non pas qu'elle s'en dispense totalement ; mais elle est le seul label officiel à bannir les produits de synthèse. Il semble qu'une partie des agriculteurs envisagerait de se convertir à l'agriculture biologique dans le but de bénéficier de prix du marché plus hauts[73]. Par exemple, en août 2021, la tonne de blé tendre meunier conventionnel était vendue 230 à 250 euros, là où la tonne de blé meunier bio s'échangeait à 500-530 euros[74]. Ces niveaux de prix résultent du jeu de l'offre et de la demande. La demande en produits bio demeure forte et en augmentation d'après l'Agence Bio : 5,9 milliards de chiffre d'affaires en 2015 ; 9,7 milliards en 2018[75] ; 13 milliards en 2020[76]. Sauf que si, demain, le blé bio se développe au point de devenir la norme sur le marché, son prix risque inéluctablement de baisser pour s'approcher du prix actuel du blé conventionnel. L'objectif économique visé par l'agriculteur ne serait pas atteint puisque ses coûts de production ne seraient plus couverts[77] ; il devrait en plus toujours faire face à la concurrence des produits (bio) importés (par ex. de Russie[78]).

A cet égard, on observe en 2021 une surproduction de lait bio qui conduit les laiteries à freiner l'élan des conversions, l'augmentation de la demande ne suffisant

---

[71] Tant du moins que le public est disposé à soutenir financièrement la production biologique.

[72] La production biologique repose sur l'utilisation de méthodes de production conformes, à compter du 1er janvier 2022, au règlement n° 2018/848.

[73] Ce marché, qui n'a pas encore atteint un stade de maturité suffisant, a cependant encore besoin d'aides publiques accompagnant son développement (aides à la conversion et au maintien, crédit d'impôt), aides qui trouvent leur justification dans les externalités positives de l'agriculture biologique. Dans les arbitrages présentés par le ministère de l'agriculture, aucune mention n'est faite de la prime au maintien en AB alors que l'enveloppe des aides à la conversion est renforcée de 36%. Les agriculteurs bio, par la voix de la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB), s'estiment être les grands perdants de la réforme : ils passeraient de 222 euros par hectare et par an d'aides (80 euros de paiement vert et 122 euros d'aide au maintien) à 70 euros au titre de l'écorégime, soit une perte de 66% de leurs aides publiques entre les deux programmations.

[74] Cotations La Dépêche-Le Petit Meunier : http://depeche.cotations.reussir.fr

[75] Agence Bio, *Un ancrage dans les territoires et une croissance soutenue, les chiffres 2018 du secteur bio*, dossier de presse du 4 juin 2019.

[76] Agence Bio, *Le bio, acteur incontournable de la souveraineté alimentaire, les chiffres 2020 du secteur bio*, dossier de presse, juillet 2021.

[77] J.-L. FUGIT, J.-B. MOREAU, *Rapport d'information déposé par la mission d'information commune sur le suivi de la stratégie de sortie du glyphosate*, Ass. nat., 16 déc. 2020, p. 72-73.

[78] C. JULIEN, *La Russie se lance dans le bio*, Terre Net, 16 janv. 2020.

pas à absorber celle de l'offre[79]. Ainsi, à moins d'être en mesure de garantir des prix bio élevés, par exemple en régulant les volumes mis en marché[80], le passage généralisé à l'agrobiologie pose un problème au strict plan économique.

Est-il alors en droit possible, plus ou moins directement, d'« administrer » - pour les maintenir haut - les prix des produits biologiques ? Outre que la démarche peut paraître hérétique dans une économie de marché, elle se heurterait à la pression des importations et contreviendrait directement au droit de la concurrence européen. Rappelons que l'article 101 du TFUE prohibe les pratiques concertées portant sur la fixation des prix, interdiction qui vise pareillement le contrôle de la production et des débouchés, donc vraisemblablement le fait de réguler le flux des conversions.

Le projet de réforme de l'organisation commune de marché de la prochaine PAC 2023-2027 ouvre, cela dit, quelques perspectives[81]. Il s'agirait de pouvoir déroger à la prohibition des ententes anti-concurrentielles lorsque les accords ou pratiques impliqueraient la mise en place de normes environnementales supérieures à celles de l'Union ou de la législation nationale (citant même l'objectif de diminuer le recours aux produits phytopharmaceutiques[82]) ; la condition serait toutefois que de tels accords imposent uniquement des restrictions de concurrence indispensables à la réalisation de cette norme. Il reste difficile de savoir dans quelle mesure ce nouveau texte permettrait d'encadrer, plus ou moins directement, le marché des produits biologiques. En effet, ce genre de production est entièrement régie par un règlement européen[83], de sorte qu'il est difficile d'y voir l'application d'un standard de durabilité supérieur à celui de l'Union. On peut en revanche imaginer l'hypothèse d'accords portant sur des produits non-certifiés qu'il serait question de cultiver sans certains produits (ex. herbicides).

Moralité, si la certification procure, à court terme, le bénéfice d'une valorisation par le marché, celle-ci risque de s'émousser dans le temps avec la standardisation du bio. Des mesures d'intervention pour corriger de nouveaux déséquilibres s'avèrent illusoires. D'où l'intérêt de passer par les contrats que les agriculteurs concluent au sein des filières pour parvenir à une meilleure construction du prix.

2°) Le nécessaire changement dans la construction du prix de vente des produits agricoles

---

[79] A. HAVERLAND, *Pourquoi les industriels du lait ralentissent la conversion au bio*, Usine Nouvelle, 28 avr. 2021.

[80] Comité Interprofessionnel de Gestion du Comté, *Depuis 30 ans... Les règles de régulation de l'offre*, 22 janvier 2021 : https://www.comte.com/articles/depuis-30-ans/

[81] V. le nouvel article 210a ajouté au règlement n°1308/2013 : Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) n°1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products: ajout d'un article 210a au règlement n°1308/2013, p. 546.

[82] Art. 2010a, § 3 : « Production of agricultural products in ways that reduce the use of pesticides and manage risks therefrom ».

[83] Règlement (UE) n° 2018/848.

L'hypothèse est celle du marché qui rémunérerait, à travers le prix des produits alimentaires, les coûts générés par l'absence d'usage des « phytos », indépendamment de tout dispositif de certification. Le contrat de vente de produit agricole couvrirait le coût de production et compenserait les pertes éventuelles de rendement. D'après les données de l'Observatoire de la formation des prix et des marges, la valeur ajoutée captée par l'agriculture ne représente que 5,8 euros pour 100 euros de consommation alimentaire finale[84]. Il existe ainsi des marges importantes de progression quant à la revalorisation des prix par le premier acheteur, compte tenu du fait qu'il pourrait répercuter ces hausses sur les autres maillons de la filière aval. On sait pourtant la réticence des acheteurs de produits agricoles (industriels comme coopératives) à consentir ce genre d'effort financier, tant ils cherchent toujours à se fournir à meilleur prix, notamment sur des marchés d'importation.

C'est la raison pour laquelle la contractualisation, loin d'être un processus spontané, a été au contraire orchestrée – avec plus ou moins de bonheur – par les pouvoirs publics afin de réguler le contenu des échanges de denrées. Rappelons que dans le sillage de la loi de modernisation de l'agriculture de 2010[85], la formalisation écrite et standardisée des contrats de vente de produits agricoles a été imposée par décret dans certains secteurs (ex. lait de vache) et par voie d'accords interprofessionnels dans d'autres. Les résultats plus que mitigés de la contractualisation obligatoire et les difficultés économiques structurelles des agriculteurs ont amené la loi dite EGAlim[86] à modifier le dispositif prévu à l'article L. 631-24 du Code rural. Cette réforme a procédé à l'inversion de la construction du prix : c'est-à-dire que celui-ci est dorénavant proposé par le vendeur du produit à partir, notamment, d'indicateurs de coûts pertinents de production, mais aussi d'indicateurs de qualité ou de composition. Les effets de la suppression des pesticides devraient donc, en théorie, se retrouver à deux niveaux. Au niveau des indicateurs des coûts de production quand leur interdiction est décrétée (tous les acteurs sont ici impactés). Au niveau des indicateurs de qualité, lorsque le producteur décide volontairement d'opter pour des alternatives à la chimie. De quoi rehausser les prix à l'achat des produits. Sachant qu'aucune menace du droit de la concurrence ne plane sur ce genre de stratégies.

La pratique montre hélas que la contractualisation, même renforcée, ne parvient pas à atteindre son but. La loi EGAlim s'est en effet soldée par un échec[87], les contrôles de la DGCCRF ayant mis en lumière la fraude de certains acheteurs concernant les indicateurs de coûts de production[88]. La loi dite « EGAlim 2 » n° 2021-1357 du 18 octobre 2012 propose, pour sortir de l'ornière, des solutions technocratiques guère innovantes. Sur le front du prix, il faut se contenter : du fait

---

[84] Rapport au Parlement 2020, Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires, édition avr. 2020

[85] L. n° 2010-874, 27 juill. 2010, art. 12.

[86] L. n° 2018-938 du 30 octobre 2018 (art. 1er) pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

[87] Rapp. Sénat n° 89, « Loi Egalim un an après : le compte n'y est pas », 30 oct. 2019.

[88] Communiqué de presse du Ministère de l'Agriculture, *Comité de suivi des relations commerciales et remise du rapport de Serge Papin sur la loi Egalim : renforcer l'ambition commune pour préserver notre souveraineté alimentaire*, 26 mars 2021

que les interprofessions sont désormais tenues de publier les fameux indicateurs[89] ; de la non-négociabilité, entre transformateurs et distributeurs, de la quote-part du prix correspondant au coût des matières premières agricoles (C. com., art. L. 443-8) ; ainsi que du dispositif du « rémunéra-score » sur les produits finaux vendus. Tout laisse donc penser que, non seulement, l'inversion réelle de la construction des prix sera longue à venir, mais que la prise en considération, pour leur fixation, des politiques phytosanitaires représente un « graal » plus lointain encore.

A vrai dire, le consentement du marché intérieur à mieux rémunérer l'acte de production (surtout s'il est plus risqué) est à corréler au régime des importations en provenance d'Etats membres ou de pays tiers qui ont des coûts de production plus faibles et bénéficient parfois de produits interdits sur notre sol. Le fait est que tous les consommateurs ne seront pas prêts à faire preuve de « patriotisme alimentaire » [90], par désintérêt ou simplement manque de moyens[91].

B. La régulation des importations produites avec des pesticides

Concurrence déloyale. Faire éclore en France une agriculture sans pesticide, labellisée ou non AB, nécessite de protéger le marché français des importations, qu'elles émanent de pays tiers ou d'Etats membres de l'Union. Ces arrivées massives de produits présentent le premier inconvénient de tirer les prix vers le bas. Les données du commerce extérieur montrent, à cet égard, la dépendance grandissante de notre pays aux importations[92]. Même sur le marché des produits biologiques, les importations contribuent à l'approvisionnement du marché intérieur à hauteur de 21% (sans compter les produits tropicaux)[93]. Le second effet pervers des importations est de créer des distorsions de concurrence, lorsque les marchandises étrangères n'obéissent pas aux mêmes standards de production, dont l'usage des pesticides.

1°) La régulation à l'échelle européenne : une chance non-saisie

La régulation peut d'abord être entreprise à l'échelle de l'Europe, conformément aux objectifs du *Green deal* de réduire les pesticides sur l'ensemble du continent. Dans un contexte de libre circulation des biens dans le marché intérieur européen, c'est l'option la plus évidente. Il s'agit pour l'Union de faire barrage à l'entrée dans l'espace européen de produits tiers ne respectant les normes environnementales communautaires, dans notre hypothèse qui ont recours à des produits interdits en Europe.

---

[89] Le contrat doit aussi maintenant indiquer leur pondération, à savoir leur degré d'influence sur la détermination du prix (C. rur., art. L. 631-24).

[90] Y. CALVI, *Coronavirus : Didier Guillaume "appelle au patriotisme alimentaire" sur RTL*, RTL.fr, 13 mai 2020.

[91] Communiqué de presse de l'Observatoire E. Leclerc des nouvelles consommations, *COVID-19 et consommation : 57% des Français accordent davantage d'importance au prix selon la dernière étude de l'Observatoire E. Leclerc des Nouvelles Consommations*, 6 mai 2020.

[92] A. KIRSCH, *Bilan Agreste 2020 : notre dépendance aux importations persiste malgré la pandémie*, Agriculture Stratégies, 8 avril 2021.

[93] Agence Bio, *Le bio, acteur incontournable de la souveraineté alimentaire, les chiffres 2020 du secteur bio*, dossier de presse, juill. 2021.

Les mesures consistant à imposer une réciprocité entre les normes de production de deux pays portent le nom de clauses miroirs. Ce genre de restriction du commerce pour des raisons environnementales et sanitaires apparaît compatible avec les exceptions prévues par les accords de l'OMC[94], sous certaines conditions[95]. Cette ouverture juridique, à laquelle la France était favorable, semble toutefois avoir été refermée politiquement. Lors du trilogue européen des 24 et 25 juin 2021, le Conseil des ministres de l'Europe s'est en effet opposé à l'ajout, au sein de la future Organisation commune du marché (OCM), d'un article 188 bis qui prévoyait des restrictions aux importations de produits alimentaires ne respectant pas les standards de production européens et contenant des résidus de pesticides interdits dans l'UE[96]. Seule petite avancée à l'horizon, la Commission européenne a dit vouloir abaisser la limite maximale de résidus pour deux insecticides néonicotinoïdes – la clothianidine et le thiaméthoxame –, mesure qui s'étendrait également aux productions importées[97]. Face aux réticences de l'Europe de protéger économiquement ses frontières extérieures, ne reste plus que la tentation d'une régulation au niveau national.

2°) La régulation à l'échelle nationale : une fenêtre étroite

L'activation limitée de la clause de sauvegarde. La loi Egalim du 30 octobre 2018 a introduit, de façon relativement inaperçue, un article 236-1A dans le Code rural, lequel interdit « de proposer à la vente ou de distribuer à titre gratuit en vue de la consommation humaine ou animale des denrées alimentaires ou produits agricoles pour lesquels il a été fait usage de produits phytopharmaceutiques ou vétérinaires ou d'aliments pour animaux non autorisés par la réglementation européenne ou ne respectant pas les exigences d'identification et de traçabilité imposées par cette même réglementation ». Même s'il n'a pas encore été appliqué, le texte promet de faire ce que l'Europe n'a osé. Son domaine est cependant limité aux importations non-conformes aux standards européens. Il ne peut donc venir restreindre la circulation de produits contenant des substances homologuées dans l'Union.

L'autre levier, figurant cette fois dans l'ordre juridique européen, est ce qu'on appelle la clause de sauvegarde. Elle apparaît d'abord dans le règlement n°

---

[94] Elles sont prévues mais strictement encadrées par l'article XX alinéas b et g du Gatt et les accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (OTC).

[95] Comme le fait que les mesures, dont l'application est désirée réciproque, doivent être nécessaires et proportionnelles à l'objectif recherché. En outre, elles doivent se fonder sur les standards internationaux et/ou être défendables à la faveur d'évidences scientifiques.

[96] C. Dehut et T. Pouch, « Politique commerciale de l'UE et clauses miroirs, ambition ou mirage ? », Paysans & société, vol. 389, n° 5, 2021, pp. 5-13. Sans doute cette décision s'explique-t-elle aussi par le fait que les entreprises européennes, avec la bénédiction de l'Union, continuent d'exporter d'importantes quantités de produits pourtant interdits dans l'espace communautaire (Le Monde, 10 sept. 2020 : « L'UE a autorisé l'exportation de plus de 80 000 tonnes de pesticides pourtant interdits au sein de l'Union »).

[97] Annonce qui n'a pas manqué de faire réagir les producteurs africains, qui craignent à l'avenir d'être exclus du marché européen et d'être privés de moyens de protection de leurs cultures dans des zones tropicales fortement exposées aux ravageurs.

178/2002 du 28 janvier 2002 (art. 53 et 54) établissant les prescriptions générales de la législation alimentaire. Celui-ci permet, en cas d'urgence et de risque sérieux pour la santé animale, humaine et l'environnement, de prendre des mesures de restriction de la circulation des denrées. Cette procédure peut être mise en œuvre par un Etat seul, sous la forme de mesures conservatoires, qu'après information de la Commission européenne qui juge de la pertinence des décisions nationales et de leur maintien.

Un dispositif assez proche est prévu par le règlement « pesticides » n° 1107/2009 « *lorsqu'il apparaît clairement qu'une substance active, un phytoprotecteur, un synergiste ou un coformulant approuvé ou un produit phytopharmaceutique qui a été autorisé en vertu du présent règlement est susceptible de constituer un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement et que ce risque ne peut être maîtrisé de façon satisfaisante* »[98]. Ici, un Etat membre peut uniquement demander à la Commission européenne de prendre des mesures de restriction concernant l'utilisation et/ou la vente de la substance incriminée.

C'est dans ce cadre que la France pourrait revendiquer la suspension de la vente sur son territoire de produits alimentaires traités avec des produits phytopharmaceutiques qu'elle proscrit. Cette position est politiquement défendue par certains syndicats agricoles : « *l'association interdiction des importations / soutien économique de la production est un outil politique puissant. Il doit permettre à l'avenir, à nouveau, de progresser vers la sortie des pesticides sans condamner la production* »[99]. La stratégie pourrait être ponctuellement employée, comme elle l'avait été il y a quelques années pour le diméthoate. En effet, suite au retrait de l'autorisation de cet insecticide par l'Anses[100], un arrêté avait suspendu l'introduction sur le sol français de cerises fraîches importées traitées avec cette substance active[101].

Il est clair cependant que la Commission européenne ne validerait pas une clause de sauvegarde générale pour l'ensemble des substances actives approuvées au niveau communautaire, d'autant que la CJUE a récemment jugé que la réglementation européenne de la mise en marché des pesticides s'avère parfaitement conforme au principe de précaution[102].

La création audacieuse d'une réserve de constitutionnalité. En tant qu'Etat membre de l'Union, la France a délégué sa souveraineté en matière douanière à l'Europe[103]. Aucune loi nationale ne peut donc venir déroger à cet engagement

---

[98] Règlement (CE) n° 1107/2009, art. 69.

[99] Confédération Paysanne, *Sortir des pesticides, Soutenir les paysan.ne.s, réguler les productions, déployer les alternatives*, juillet 2017

[100] Déc. 1er févr. 2016 de retrait de l'autorisation de mise sur le marché du produit phytopharmaceutique dénommé Dimate BF 400

[101] Arr. du 24 avril 2017. Mesure reconduite par arrêtés des 6 avril 2018, 18 avril 2019 et 8 avril 2020, jusqu'à ce que l'UE retire son approbation au diméthoate.

[102] CJUE, arrêt du 1er oct. 2019, *M. Blaise et autres*, C-616/17, ECLI:EU:C:2019:800.

[103] Articles 3 paragraphe 1 et 28 du TFUE : « *L'Union dispose d'une compétence exclusive dans les domaines suivants : a) l'union douanière* » ; « *L'Union comprend une union douanière qui s'étend à*

international, en vertu de la supériorité normative du traité régulièrement ratifié ou approuvé[104]. En revanche, un texte international ne prévaut pas, dans l'ordre interne, sur la constitution. Le Conseil d'Etat se refuse, non seulement à tout contrôle de conventionnalité de la constitution[105], mais aussi à vérifier la constitutionnalité d'un traité[106].

Il est ainsi théoriquement imaginable de modifier notre bloc constitutionnel, par le vecteur notamment de la Charte de l'environnement, pour créer un régime d'exception relatif à l'importation sur le sol français de denrées alimentaires cultivées à partir de produits interdits sur notre territoire. La règle pourrait être prise au nom du principe de précaution, également inscrit à l'article 5 de la Charte.

A défaut de consensus parlementaire, la jurisprudence pourrait faire œuvre créatrice. Dans sa célèbre décision *Solange I* du 29 mai 1974[107], la cour constitutionnelle allemande de Karlsruhe s'était, avec beaucoup d'audace, réservée le droit d'écarter la primauté du droit communautaire en cas de violation des droits fondamentaux « aussi longtemps que » (en allemand, « solange ») le droit européen ne garantit pas une protection de la personne équivalente à celle de la loi fondamentale allemande[108]. De la même manière, le Conseil constitutionnel français pourrait juger, qu'aussi longtemps que l'Union n'interdira pas l'entrée dans l'espace communautaire de produits alimentaires traités avec des substances interdites, la France fera jouer une réserve de constitutionnalité pour assurer l'application de la Charte de l'environnement et garantir la sécurité des consommateurs français. Le droit à la santé et à un environnement sain ne compte-t-il pas parmi les droits fondamentaux ?

Conclusion. L'accompagnent financier des producteurs contraints de s'engager dans la transition écologique est hélas le parent pauvre de la réflexion juridique, marquée par le dogmatisme (pour ou contre les pesticides !). Ainsi que notre analyse l'a montré, le déploiement d'une politique économique adossée à la politique phytosanitaire est loin d'aller de soi, et se heurte à de nombreux obstacles à différents niveaux d'organisation (filières, Etat, Europe). Cela étant, des ouvertures juridiques existent qui permettraient d'aller beaucoup plus loin, mais dont les politiques ne se saisissent pas de peur des réactions qu'une telle réorientation des priorités financières pourrait susciter.

---

l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers. »

[104] Cass., ch. mixte, 24 mai 1975, *Société des cafés Jacques Vabre ;* CE, Ass., 20 octobre 1989, *Nicolo.*

[105] CE, Ass., 30 oct. 1998, *Sarran, Levacher et autres.* Même position du juge judiciaire : Cass., Ass. plénière, 2 juin 2000, *Mlle Fraysse.*

[106] CE, Ass., 9 juill. 2010, *Fédération nationale de la libre pensée et autres.*

[107] Bundesverfassungsgericht 37, 271, « *Internationale Handelsgesellschaft* », 29 mai 1974.

[108] Réserve levée dans l'arrêt Solange II du 22 octobre 1986. Bundesverfassungsgericht 73, 339, « *Wünsche Handelsgesellshaft* », 23 oct. 1986.