



HAL
open science

Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir

Benoît Grimonprez, Inès Bouchema

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez, Inès Bouchema. Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir. Revue de droit rural, 2020, n° 488 (comm. 135). hal-03252909

HAL Id: hal-03252909

<https://hal.science/hal-03252909>

Submitted on 4 Jul 2021

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.

Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir

Benoît Grimonprez,
Professeur à l'Université de Poitiers, Institut de droit rural
Inès Bouchema,
Doctorante à l'Université de Poitiers, Institut de droit rural

Solution – Par un décret et sept arrêtés du 16 octobre 2020 ont été précisées les conditions de la séparation des activités de vente et de conseil applicables aux produits phytosanitaires.

Impact – Le nouveau régime renforce considérablement les obligations pesant sur les prescripteurs de pesticides, lesquels doivent dorénavant promouvoir activement les méthodes alternatives de gestion des risques phytosanitaires.

Note : Le médecin prescrit les médicaments nécessaires à la guérison du patient ; le pharmacien les distribue. A compter du 1^{er} janvier 2021, la même logique vaudra, en France métropolitaine, pour les produits destinés à la protection des plantes. Les personnes conseillant les agriculteurs sur les traitements à mêmes de lutter contre les ravageurs des cultures ne seront plus autorisées à les leur fournir.

Dénoncée, pour des raisons évidentes, en 2017 lors des États généraux de l'alimentation, la confusion des activités de conseil et de vente des produits phytosanitaires a été bannie par la loi dite « Égalim » n° 2018-938 du 30 octobre 2018. Les parlementaires avaient alors ouvert la voie au changement en habilitant le gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance sur le sujet. Imposant la séparation capitalistique et opérationnelle des deux types d'activités et définissant spécifiquement les obligations de conseil quant à l'emploi des pesticides, l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 donnait corps au nouveau principe.

Sur le fond, l'ordonnance acte une séparation matérielle et financière stricte entre le fait de vendre et celui de conseiller les produits. À compter du 1^{er} janvier 2021, les personnes morales ou physiques délivrant des prescriptions en matière de « lutte contre les ennemis des cultures » ne peuvent, ni être rattachées financièrement (par une participation capitalistique), ni être rémunérées, par une personne pratiquant la vente de pesticides (C. rur., art. L. 254-1-3). De surcroît, d'un point de vue organisationnel, un membre d'une instance décisionnaire d'une société prodiguant ce type de conseils ne peut être membre d'un organe équivalent d'une entreprise commercialisant les produits (C. rur., art. L. 254-1-2). Enfin, l'ordonnance régleme les activités de conseil, qu'elle scinde en deux branches : d'une part, les conseils stratégiques (obligatoires pour les utilisateurs professionnels tous les trois ans) visant une réduction des risques et de l'usage des pesticides au niveau de l'exploitation ; d'autre part, le conseil spécifique répondant à la demande de l'exploitant pour des besoins particuliers. C'est dans cette architecture normative que s'inscrivent le décret n° 2020-1265 du 16 octobre 2020 « relatif au conseil à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques et à la certification de leur distributeurs et utilisateurs professionnels » et sept arrêtés du même jour relatifs à la certification des distributeurs et des conseillers. Ces textes parachèvent le dispositif en précisant : les nouvelles modalités de certification des personnes habilitées à distribuer des pesticides (I) et le contenu des conseils délivrés par les professionnels du secteur (II).

I. Durcissement de la certification des professionnels

Habilitation à distribuer et conseiller. Depuis une ordonnance du 15 juillet 2011, les utilisateurs professionnels de produits phytosanitaires doivent obtenir un certificat pour utiliser ces produits : le certiphyto (C. rur., art. L. 254-3). De leurs côtés, les personnes exerçant les activités de vente, d'application ou de conseil sont soumises à un agrément délivré par un organisme certificateur (C. rur., L. 254-1, II et art. L. 254-3, I). Tandis que les utilisateurs professionnels doivent renouveler leur certificat tous les cinq ans (C. rur., art. R. 254-11), les distributeurs et conseillers sont plus étroitement surveillés. En ce qui les concerne, l'un des arrêtés du 16 octobre 2020 organise une certification en deux phases : la phase initiale et celle de renouvellement. La première dure 3 ans, au cours desquels un audit de suivi est effectué une à deux années après l'obtention de la certification. Les phases de renouvellement sont de 6 ans et imposent la fréquence d'un audit tous les deux ans (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 3). Les contrôles effectués sont assez poussés ; ils consistent à la fois en une vérification sur pièce et une évaluation en présentiel dans les locaux de l'entreprise.

Suspension de l'agrément. Le décret et les arrêtés du 16 octobre 2020 prévoient les motifs de suspension ou de retrait de la certification. Lors des audits, l'organisme certificateur s'appuie sur une liste de critères (le référentiel) pour évaluer les activités de conseil, de vente ou de prestation d'épandage de pesticides de l'entreprise. Par exemple, lorsqu'il contrôle un distributeur de produits phytosanitaires, il vérifie, entre autres choses, la séparation capitalistique de cette activité avec des activités de conseil (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027144A, Annexe), l'absence d'indexation de la rémunération des travailleurs sur la quantité de produits vendus (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027143A, Annexe), ou encore le respect des conditions de stockage et de transport des produits.

Lorsqu'au cours d'un audit, l'organisme certificateur estime qu'il existe « *un écart critique* », c'est-à-dire une non-conformité avec des éléments phares du référentiel (par ex. l'existence de bonus ou une incitation financière des salariés à la vente de produits), il notifie à l'entreprise sujette au contrôle « *un délai de mise en conformité [...] pour corriger cet écart* » (C. rur., art. R. 254-5, I). Ce délai ne peut en principe excéder un mois. Néanmoins, lorsque les non-conformités touchent à des questions organisationnelles - comme la présence dans les organes de décisions (conseil d'administration, de surveillance, direction) d'une entreprise de conseil de personnes par ailleurs membres d'organes décisionnaires d'une entreprise de vente de produits -, le délai de mise en conformité peut être porté à six mois (C. rur., art. R. 254-5, I). A son terme, si l'écart persiste, l'organisme certificateur peut suspendre ou retirer le certificat.

Réanimation des CEPP. Le décret du 16 octobre 2020 complète aussi les dispositions relatives à la certification en imposant, lors de l'audit des entreprises distributrices de pesticides, la vérification des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par le certificat d'économies de produits phytosanitaires (CEPP) (C. rur., art. L. 254-10 et s.). En pratique, ces entreprises devront apporter la preuve qu'elles font tout pour atteindre leurs quotas de CEPP en ayant mis en place les moyens organisationnels (dont au moins un personnel référent formé, l'existence d'un diagnostic et du plan stratégique pour l'obtention de CEPP de l'entreprise) et matériels appropriés (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 8). Tout manquement est passible d'une suspension immédiate de l'agrément pour une durée maximale de 6 mois (C. rur., art. R. 254-5, II). Cette mesure redonne aux CEPP une valeur contraignante, là où l'ordonnance du 24 avril 2019 avait supprimé la sanction pécuniaire applicable en cas de non-atteinte des objectifs. Dorénavant, les cas de non-conformité au dispositif CEPP seront sanctionnés, non pas par une pénalité financière, mais par une suspension (pour une durée allant d'un à six mois) de

l'agrément de vente des produits phytosanitaires ; ce qui est concrètement synonyme d'arrêt de l'activité. En apparence dissuasive, la nouvelle sanction ne porte toutefois que sur une obligation de moyens (mettre en place les actions).

Dispositions transitoires. Les entreprises disposant déjà d'un agrément pour les activités de vente et de conseils de produits phytosanitaires ont jusqu'au 15 décembre 2020 pour indiquer à leur certificateur l'activité qu'elle souhaite poursuivre (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 31). Elles auront alors jusqu'au 28 février 2021 pour lui communiquer les éléments permettant d'établir qu'elles séparent effectivement leurs activités (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 32, I), faute de quoi elles verront leur agrément suspendu (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 32, II). Quel que soit le choix opéré, elles seront auditées avant le 30 novembre 2021 (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 33). Toutefois, dans le cas où une entreprise certifiée pour les activités de vente et conseil au 31 décembre 2020 décide de les scinder à travers deux entreprises distinctes, elle peut bénéficier d'un agrément provisoire pour l'année 2021 (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027147A, art. 34).

A noter que dans les territoires ultramarins, l'exercice conjoint des activités de vente et de conseil reste possible jusqu'au 31 décembre 2024. Ce report vaut aussi pour les microentreprises de l'hexagone, qui bénéficient du même délai pour séparer leurs activités (D. n° 2020-1265, 16 oct. 2020, art. 3).

II. Balisage des obligations de conseil

Mesures de prophylaxie. La logique selon laquelle il vaut mieux prévenir que guérir - et avoir recours à des traitements efficaces mais invasifs - pénètre le domaine de la santé des plantes. L'ordonnance du 24 avril 2019 a en effet rendu obligatoire, tous les 3 ans au moins, un conseil stratégique pour les utilisateurs professionnels. La preuve de celui-ci est même érigée en condition du renouvellement du certiphyto (C. rur., art. L. 254-6-2, II). La mesure déplaît fortement à nombre d'agriculteurs et d'organisations professionnelles. Parmi les griefs : une obligation chronophage et source d'un surcoût pour les exploitations - le conseil devenant, de fait, payant - au détriment de la compétitivité de l'agriculture française (Rapport d'analyse de la consultation publique réalisé pour le compte du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, p. 4).

Il faut toutefois relativiser la généralité de l'obligation. Le décret adapte la fréquence et le contenu des conseils stratégiques à la taille des structures. Ainsi, les exploitations agricoles dont les surfaces susceptibles d'être traitées n'excèdent pas 12 hectares dont 2 au maximum sont affectés à la culture viticole, arboricole, horticole ou maraîchère, se voient imposer un conseil stratégique seulement tous les cinq ans (C. rur., art. R. 254-26-4). S'ajoute qu'en l'occurrence, le conseil ne porte pas sur l'ensemble de l'exploitation, mais est circonscrit aux cultures principales. Autre exception notable, sont purement et simplement dispensées du conseil stratégique obligatoire les exploitations certifiées « haute valeur environnementale » (certification de niveau 3, dite HVE) ou en agriculture biologique (Arr. 16 oct. 2020 : NOR : AGRG2027130A, art. 1). Ce choix de limiter la dérogation à l'élite environnementale des acteurs agricoles a pu susciter la critique (Rapport d'analyse de la consultation publique réalisé pour le compte du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, p. 11). D'aucuns réclamaient, par exemple, que les fermes engagées dans le plan de réduction des produits phytosanitaires « Écophyto » (réseaux Dephy, 30 000, GIEE), ou en passe de certification HVE voient, elles aussi, leurs obligations en matière de conseil allégées (à l'instar des petites exploitations). On peut néanmoins expliquer le parti pris du gouvernement : autant un conseil stratégique apparaît inutile pour les exploitations qui sont quasiment sorties des

traitements antiparasitaires de synthèse, autant il conserve sa pertinence pour les autres acteurs, y compris ceux inscrits dans des démarches de réduction des pesticides.

Dédoublement du conseil. Par-delà la stricte séparation des catégories d'activités, la réforme inaugurée par la loi Égalim normalise le conseil en matière d'utilisation de pesticides. Les missions des conseillers, la fréquence, le contenu et les étapes des conseils dispensés sont désormais formalisés dans le Code rural. A cet égard, on rappelle qu'il convient maintenant de distinguer le conseil stratégique du conseil spécifique. Le premier a pour objet de suivre régulièrement l'évolution des pratiques au niveau de l'exploitation agricole ; il permet de mettre en place une stratégie générale de gestion de la protection des végétaux. La finalité du second est de répondre à un besoin précis, parfois urgent, d'un agriculteur pour faire face à un risque donné. En somme, le conseil stratégique s'inscrit dans une logique de renforcement du système immunitaire de l'exploitation, là où le conseil spécifique cherche à répondre, le plus efficacement possible, au déclenchement d'une pathologie.

Bilan de santé préalable. Avant tout conseil stratégique, poser un diagnostic est nécessaire. Celui-ci est réglementairement exigé tous les six ans (C. rur., art. R. 254-26-3) et donne lieu à une attestation qui doit être conservée. Durant cette phase, le conseiller ausculte l'exploitation agricole en examinant les caractéristiques du système d'exploitation, les spécificités de sa situation (circonstances pédoclimatiques, sanitaires et environnementales). Il passe en revue les mesures de protection des cultures et les données renseignées dans le cahier de traitement des produits phytosanitaires (notamment l'évolution des quantités utilisées, les types de produits, les périodes d'épandage, l'indice de fréquence de traitement (IFT), l'existence d'outils d'aide à la décision ou le recours à des conseils spécifiques) (C. rur., art. R. 254-26-1). A l'issue de cette observation, est dressé un bilan de la situation, qui sera le point de départ d'un programme d'actions à mettre en place.

Le plan d'actions. Dans les trois mois qui suivent le diagnostic (C. rur., art. R. 254-26-3), le conseiller élabore par écrit, en collaboration avec les dirigeants de l'entreprise, un plan visant à réduire l'usage et les impacts des « phytos » (C. rur., art. R. 254-26-2). Celui-ci prend en compte les contraintes de l'exploitation et recommande des pistes d'actions permettant, dans l'ordre suivant, de : réduire le recours aux substances dont on envisage la substitution (définies par règl. (CE) n° 1107/2009, 21 oct. 2009, art. 24) ; résoudre les situations d'impasse technique en matière de lutte intégrée des ennemis des cultures ; limiter les risques d'apparition de résistance des bioagresseurs. Ce faisant, le conseil stratégique obligatoire doit permettre une meilleure diffusion des pratiques de lutte intégrée et de biocontrôle. Il s'agit également d'un outil au service de la politique volontariste de diminution de l'usage des pesticides, le plan devant mentionner des objectifs de réduction. Tous les deux à trois ans, à l'occasion du deuxième conseil stratégique obligatoire, un bilan de mi-parcours est réalisé par le conseiller, lequel propose, le cas échéant, des évolutions du plan (C. rur., art. R. 254-26-3).

Les produits chimiques : ce n'est plus automatique. Par ces nouveaux textes, la promotion juridique de la lutte intégrée (priviliégiant les méthodes non chimiques et les produits présentant les risques les plus faibles) semble marquer un tournant. En matière de conseil spécifique, l'article R. 254-26-5 du Code rural dispose désormais que le rôle du conseiller est d'indiquer les méthodes alternatives pour faire face à la cible, de promouvoir l'usage de produits de biocontrôle, de préconiser en priorité l'emploi des produits ayant le moins d'impact sur l'environnement et la santé, et enfin de ne recommander l'usage de produits dont on envisage la substitution qu'en cas d'indisponibilité de tout autre moyen.

De surcroît, lorsqu'il recommande l'usage de pesticides chimiques, l'auteur d'un conseil spécifique doit justifier, par écrit, du caractère approprié du traitement à la situation de l'exploitation (C. rur., R. 254-26-5) et préciser la substance active, la dose, la cible et la superficie concernée. Le conseiller doit ainsi motiver le recours à la partie la plus controversée de la pharmacopée en privilégiant toujours les substances les moins dangereuses (C. rur., art. R. 254-26-2). Pour ainsi dire, l'usage de pesticides de synthèse, pour reprendre un slogan connu, ne doit plus être automatique mais réfléchi, mesuré et proportionné. Le décret du 16 octobre 2016 ajoute que le conseil spécifique ne peut être décorrélé du conseil stratégique et doit s'appuyer sur le plan d'actions.

Devoir d'information générale sur l'usage des produits. Si les distributeurs de produits phytopharmaceutiques ne peuvent plus en conseiller l'opportunité, ils conservent un devoir d'information générale sur les conditions d'utilisation appropriées du produit acheté (C. rur., art. L. 254-7). A l'image des responsables d'officines, il leur appartient de rappeler les doses d'utilisation, les risques qui leur sont inhérents et les conditions de stockages des produits. Tout comme un préparateur en pharmacie, ils peuvent proposer la substitution de certains produits lorsque des formules, aux effets similaires, présentent des risques plus faibles pour la santé et l'environnement. Cette pratique leur permet de remplir les obligations requises pour l'obtention des CEPP. De l'application scrupuleuse des textes, devrait donc découler un resserrement de l'accès à la chimie de synthèse.

Pesticides sur ordonnance ? Certes pour l'heure, rien n'oblige les exploitants agricoles à solliciter un conseil spécifique avant de se procurer des produits phytosanitaires. On peut toutefois se demander si cette réforme du conseil agricole n'augure pas de futures restrictions d'accès aux substances les plus dangereuses, lesquelles ne pourraient être obtenues que sur ordonnance, après prescription d'un professionnel de la santé des plantes, dans des situations limitativement énumérées (comme lorsqu'il n'existe pas d'alternative connue). Ainsi en cas de disponibilité de produits de biocontrôle ou de méthodes douces ayant fait leur preuve, l'usage des intrants chimiques pourrait bien devenir l'exception, et non plus le principe comme aujourd'hui. Il est sage qu'une telle révolution – portée par le projet prioritaire de recherche (PPR) « cultiver et protéger autrement » - ne repose pas que sur les épaules des producteurs, mais engage tous les acteurs de la filière, à commencer par les donneurs d'avis, trop souvent tentés d'être des donneurs d'ordre.