



Les instruments réglementaires : quel rôle dans la régulation des pesticides en agriculture ?

Benoît Grimonprez

► To cite this version:

Benoît Grimonprez. Les instruments réglementaires : quel rôle dans la régulation des pesticides en agriculture ?. Zéro pesticide : un nouveau paradigme de recherche pour une agriculture durable, Quae, 2022. hal-03367722v1

HAL Id: hal-03367722

<https://hal.science/hal-03367722v1>

Submitted on 6 Oct 2021 (v1), last revised 7 Apr 2022 (v2)

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.



HAL Authorization

Les instruments réglementaires : quel rôle dans la régulation des pesticides en agriculture ?

Benoît Grimonprez

Professeur à l'Université de Poitiers

Institut de droit rural

Les pesticides font l'objet, depuis plusieurs années, d'une intensification de la pression réglementaire sans précédent (Thibierge et Chevallier, 2013). Déjà complexes et nombreuses, les règles relatives à la mise sur le marché comme à l'usage des pesticides croissent de manière importante¹, avec des impacts directs sur les stratégies des acteurs du monde agricole. Deux faits marquants caractérisent les nouvelles règles : d'une part, elles réduisent l'éventail des substances disponibles pour la protection des cultures ; d'autre part, elles réduisent les surfaces agricoles utiles où elles peuvent être épandues. Pour autant, ces contraintes réglementaires n'ont pas d'effets univoques concernant la transition vers des systèmes de culture sans pesticides.

1.1. Moins de molécules chimiques à disposition ?

Alors que des substances actives nouvelles sont toujours homologuées, d'autres, communément utilisées par les agriculteurs pour la protection des plantes, sont régulièrement retirées du marché ou restreintes dans leur utilisation. Ce phénomène procède de plusieurs logiques juridiques concomitantes.

Il s'agit, en premier lieu, du refus de l'UE de ré-autoriser la mise sur le marché de certains pesticides à la toxicité avérée. La liste est désormais longue : atrazine, chlordécone, paraquat, ichloropropène, cyanamide, propisochlore, perméthrine, diméthoate... En 2013, trois substances (clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride) appartenant à la classe des néonicotinoïdes ont été proscrites en raison des dangers qu'elles font courir pour la santé des pollinisateurs². Cette décision fut suivie en France par l'interdiction, quasi-totale, des pesticides de cette famille (L. n° 2016-1087, 8 août 2016). Bien que des dérogations aient été admises en 2020 dans certaines filières particulièrement exposées au risque épidémiologique, comme la betterave à sucre, elles ne l'ont été que pour une période limitée, qui expirera le 1^{er} janvier 2023 (Grimonprez, 2021).

La procédure d'« évaluation comparative » entre les pesticides et leurs alternatives non-chimiques³ est un second levier permettant à un pays de l'Union d'interdire des pesticides (pourtant homologués) sur son territoire. Mandatée par le gouvernement français dans le cadre de son plan de sortie du glyphosate, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a soumis cette substance controversée à son analyse en 2018. Les principaux usages du glyphosate ont été passés en revue (viticulture, arboriculture, grandes cultures), ainsi que les incidences pratiques et économiques de la mise en œuvre de leurs alternatives (Carpentier *et al.*, 2020; Jacquet *et al.*, 2019b, 2019a). A l'issue

¹ Le site <https://www.pestidroit.fr> recense l'ensemble des sources et de la littérature juridique sur les pesticides.

² Règlement d'exécution (UE) n° 485/2013, 24 mai 2013 ; Tribunal de l'Union européenne, 1^{re} chambre, 17 mai 2018, n° d'affaire T-429/13 et T-451/13.

³ Règlement (CE) du Parlement et du Conseil n° 1107/2009, 21 oct. 2009, art. 50. 2

de cette évaluation, l'ANSES a conclu à l'interdiction d'un certain nombre d'usages du glyphosate, mais aussi à une réduction des doses d'application là où l'herbicide était encore jugé nécessaire (Anses, 2020).

D (*quae-encadre-debut*)

Encadré 7.4. Jurisprudence en matière d'autorisation de pesticides

Les tribunaux contrôlent de plus en plus strictement la légalité des autorisations de mise sur le marché des pesticides et n'hésitent pas à les invalider au nom du principe de précaution. Par exemple, le tribunal administratif de Nice a annulé les autorisations concernant plusieurs pesticides contenant du sulfoxaflor au motif du risque de toxicité important pour les insectes pollinisateurs⁴. D'autres reproches (nocivité pour les organismes aquatiques, reprotoxicité, suspicion d'être cancérigène pour l'homme) ont amené le tribunal, puis la Cour d'appel de Lyon, à censurer pour erreur manifeste d'appréciation l'autorisation de mise sur le marché du Roundup Pro 360⁵. Bien que ces décisions soient encore isolées, elles augurent d'une multiplication des recours contentieux contre les pesticides et d'une attitude des juges plus pointilleuse qu'autrefois. Il devrait alors en résulter un filtrage plus serré des molécules accessibles.

F (*quae-encadre-fin*)

Dans cet esprit, la Cour de justice de l'Union européenne, tout en validant le système général de mise sur le marché des pesticides, a appelé à davantage de rigueur dans les évaluations des substances. Non seulement elle prône de tenir compte « des données scientifiques disponibles les plus fiables ainsi que des résultats les plus récents de la recherche internationale et de ne pas donner dans tous les cas un poids prépondérant aux études fournies par le demandeur », mais elle ajoute que la procédure d'autorisation d'une substance à usage phytopharmaceutique doit comprendre, outre l'appréciation de ses effets propres, celle des effets cumulés – dits effets cocktail – des substances entre elles et avec les autres composants du produit⁶.

Pour améliorer la transparence de l'homologation des produits phytosanitaires et répondre à la stratégie affichée « De la ferme à la table », l'Europe n'a d'autre choix que de réformer ses procédures d'évaluation, dans le sens d'une plus grande exigence, notamment sur l'accès du public aux études utilisées par les firmes, ou encore sur la toxicité à long terme des produits⁷. S'il devait prochainement advenir, ce nouveau cadre réglementaire menacerait probablement le maintien sur le marché de certaines substances controversées, comme les fongicides inhibiteurs de la succinate déshydrogénase (SDHI) sur lesquels les alertes scientifiques se multiplient (Libération, 2018).

1.2. Moins de surfaces admissibles aux traitements ?

Aux mesures de réduction des substances disponibles, s'ajoute une réglementation de l'espace rural de plus en plus restrictive vis-à-vis des produits phytosanitaires. Les pesticides se retrouvent ainsi bannis d'un nombre de surfaces en constante augmentation. Il y a, au premier

⁴ TA Nice, 29 nov. 2019, n° 1704687.

⁵ TA Lyon, 15 janv. 2019, n° 1704067, Comité de Recherche et d'Information Indépendantes sur le Génie Génétique ; CAA de Lyon, 3ème chambre - n° 19LY01017-19LY01031 - Société Bayer Seeds SAS - Agence Nationale de Sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, 29 juin 2021.

⁶ CJUE, 1^{er} oct. 2019, affaire C-616/17.

⁷ V. la proposition de la Commission européenne du 11 avril 2018 pour réformer la procédure d'évaluation des risques concernant la sécurité alimentaire ; suivie, le 16 janvier 2019, du projet du Parlement pour améliorer la procédure d'autorisation des pesticides au sein de l'UE.

chef, les aires protégées, au regard de leur intérêt environnemental, que ce soit par voie réglementaire (réserves naturelles, sites classés, biotopes remarquables, trames vertes et bleues...), ou à l'initiative des gestionnaires du territoire (Conservatoires d'espaces naturels, communes, départements). Bien que les règles observées soient variables d'un site à un autre, la tendance est d'exclure de ces espaces les pratiques nuisibles au respect des lieux, ce qui peut viser plus ou moins directement le recours aux pesticides de synthèse. Pareils dispositifs de protection, autrefois cantonnés aux milieux à forts enjeux de biodiversité, s'étendent dorénavant à des territoires plus ordinaires, notamment dans la perspective de mieux protéger les aires d'alimentation des captages d'eau potable, régulièrement exposées aux pollutions diffuses.

La discrimination spatiale prend également la forme, un peu partout, de portions de sols interdites de traitement chimique : les distances de sécurité appelées aussi « zones non traitées » (ZNT). Des bandes tampons sont depuis longtemps instaurées près des points d'eau (cours d'eau, étangs...). Elles ont été appliquées, en 2014, aux abords des établissements accueillant des personnes vulnérables (écoles, hôpitaux, hospices...), puis au bénéfice de tous les riverains de parcelles traitées en 2019 (Grimonprez et Bouchema, 2020). Concernant les zones d'habitations, la distance d'usage à respecter dépend désormais du type de culture traitée (haute ou basse⁸), de la catégorie de produit utilisé (plus ou moins dangereux), de ce que précisent les autorisations de chaque produit, et enfin de ce que peuvent prévoir des chartes de voisinage établies à l'échelon départemental⁹. Souvent un véritable casse-tête pour les agriculteurs. Ces critères peuvent, au final, aboutir à une surface conséquente qu'un exploitant ne pourra plus protéger par voie chimique. En outre, le risque d'enfreindre ces prescriptions n'est pas nul ; même si elle est encore rarement prononcée, une sanction pénale peut s'abattre sur le contrevenant. Des viticulteurs de Villeneuve-de-Blaye en Gironde en ont récemment fait l'expérience, ayant été condamnés par la Cour d'appel de Bordeaux pour avoir traité leurs vignes par grand vent à proximité d'une école primaire¹⁰.

Les maires de certaines communes tentent, depuis deux ans, d'aller plus loin que ces mesures générales de restriction, soit en édictant des distances supérieures (50 mètres par ex.), soit en interdisant complètement l'usage des pesticides sur leur territoire. On rappellera que, depuis l'entrée en vigueur de la loi « Labbé » le 1^{er} janvier 2019, les espaces publics (aussi bien des collectivités que des établissements publics) sont déjà interdits de tout traitement phytosanitaire (C. rur., art. L. 253-7, II). Mais les arrêtés municipaux qui fleurissent de nos jours les interdisent même sur les parcelles privées. Cette réglementation locale a pour l'instant été censurée par la justice administrative¹¹. Jusqu'à quand ? La volonté des élus du territoire est bien de durcir considérablement les conditions d'emploi des pesticides, au nom de la santé de leurs concitoyens.

1.3. Le droit des pesticides autrement

Par son approche essentiellement négative (ne pas faire), la réglementation montre ses limites intrinsèques. En effet, il ne suffit pas d'interdire pour dessiner, dans l'imaginaire collectif agricole, une autre voie suscitant l'adhésion. Ce n'est pas seulement « sans » pesticides que

⁸ Les cultures hautes (vergers) comportent plus de risques de dérive aérienne des produits hors de la parcelle que les cultures basses (céréales).

⁹ Dispositif des chartes néanmoins invalidé par le Conseil Constitutionnel : Décision n° 2021-891 QPC, 19 mars 2021, Association Générations futures et autres.

¹⁰ CA Bordeaux, 6^{ème} ch. corr., 18 nov. 2020, n° 19-00849. Grimonprez (B.) et Terryn (F.), Pesticides: les enfants empoisonnés, les viticulteurs condamnés, Droit de l'environnement, février 2021, p. 70.

¹¹ CE, 31 déc. 2020, n° 440923.

les agriculteurs vont devoir faire, mais bien « avec » d'autres moyens, positifs ceux-là, qu'ils vont naturellement chercher à valoriser. Ce dernier point invite à explorer deux axes de recherche.

Le premier est l'élaboration, au sein même de la réglementation, d'un véritable statut des alternatives aux pesticides de synthèse. Leur définition devrait être explicitée pour savoir si elle inclut certains pesticides dits « alternatifs », quitte à prévoir pour eux des règles dérogatoires lors de leur distribution ou de leur utilisation. Or, ce régime est actuellement très désordonné (entre substances à faibles risques, biocontrôle, substances de base, préparations naturelles peu préoccupantes...) et peu lisible par les acteurs. De surcroît, il conviendrait de déterminer comment les alternatives peuvent remplacer, à niveau d'efficacité comparable, les produits actuellement employés. Cela supposerait, d'une part, de recenser, voire de standardiser, les pratiques qui fonctionnent ; mais aussi, d'autre part, de définir de nouvelles conditions d'évaluation des solutions non chimiques et de leurs contributions à la protection des cultures. Enfin, la diffusion massive des alternatives sur le terrain nécessiterait d'inscrire officiellement le principe de la lutte intégrée dans les règles qui gouvernent l'entreprise agricole (baux ruraux, régulation foncière, zonages environnementaux, cahiers des charges des productions, etc.).

Le second champ à investir est la nécessaire interconnexion des normes réglementaires et des instruments économiques (aides, fiscalité, assurance ...). En effet, les coûts induits par les changements de pratiques ne seront à court terme supportables que s'ils peuvent être valorisés par les agriculteurs, en particulier par une différenciation au stade de la mise sur le marché. La condition est de pouvoir identifier et reconnaître une qualité supérieure aux produits issus de modes de production avec moins ou pas de pesticides de synthèse. Recenser les pratiques alternatives, les labelliser, les rémunérer au niveau des filières et des consommateurs finaux jouera certainement le rôle de levier pour un segment de l'agriculture (produits animaux, vins, fruits et légumes).

Mais d'autres valeurs sont portées par les acteurs mettant en œuvre des pratiques agroécologiques économes en pesticides : valeurs sociales, environnementales, paysagères, que le marché, en particulier international, demeure dans l'incapacité de percevoir, donc d'intégrer et de rétribuer. Ces valeurs collectives, non-marchandes, seront quant à elles essentiellement financées par des fonds publics : ce qu'on dénomme génériquement « paiements pour services environnementaux » paraît un soutien indispensable pour des productions de masse à faible valeur ajoutée et pour partie destinées à l'export (céréales, oléagineux). Dans ce cadre, il serait intéressant que de telles valeurs soient reconnues dans les accords commerciaux internationaux.

D (*quae-encadre-debut*)

Encadré 7.5. Le droit et l'approche systémique de la transition

La question se pose de savoir si les politiques publiques doivent privilégier une approche analytique, mode de protection des cultures par mode de protection, dans la logique de substitution d'une pratique (polluante) par une autre (plus vertueuse) (ex. biocontrôle) ; ou bien si elles souhaitent privilégier une approche systémique prenant l'exploitation agricole – et donc la santé des cultures et la maîtrise des bioagresseurs – comme un tout indissociable (ex. Agriculture biologique, Mesures agro-environnementales et climatique « système », certification Haute Valeur Environnementale). Si cette dernière optique s'avère pertinente d'un point de vue agronomique, voire économique, elle est aussi moins précise, partant plus délicate à saisir juridiquement. Le risque à mesurer est qu'en fonction de la teneur des cahiers des charges, on peut très bien être en présence d'un effort très engageant, menant sur la voie de la transition, comme d'une démarche faible qui, sous couvert d'une appellation plus

flatteuse, autorise à perpétuer les traditions phytosanitaires d'hier (Aubert et Poux, 2021).

F (*quae-encadre-fin*)

1.4. A retenir

Le droit en vient à constituer un déterminant essentiel dans le choix des agriculteurs d'utiliser des pesticides pour protéger leurs cultures. Un filtrage de plus en plus strict est opéré sur les substances admises sur le marché, avec des évaluations plus poussées notamment sur leur toxicité pour l'homme et l'environnement à long terme. Les tribunaux n'hésitent plus à contrôler, et donc à annuler, les décisions des autorités sanitaires au nom du principe de précaution. La prise en compte de l'environnement immédiat des exploitations conduit également à compliquer les pratiques d'épandage. De plus en plus de zones limitent ou interdisent les pesticides de synthèse, parce qu'il est question de préserver la biodiversité, la qualité de l'eau ou plus récemment la santé des populations riveraines. Cet arsenal réglementaire, indépendamment de son bien-fondé, peut toutefois amener dans l'impasse certains acteurs ou pénaliser leur compétitivité économique. D'où l'importance d'associer aux indispensables restrictions d'usage des solutions alternatives réelles et de favoriser la mise en œuvre de ces nouveaux leviers de protection des cultures. Ces alternatives doivent recevoir un statut bien mieux défini dans notre droit, lequel devrait prévoir un accès plus simple (sans autorisation de mise sur le marché parfois) et une priorisation à efficacité équivalente.

Bibliographie

Anses, 2020, octobre 9. Glyphosate : l'Anses publie les résultats de son évaluation comparative avec les alternatives non chimiques disponibles, <https://www.anses.fr/fr/content/glyphosate-l%E2%80%99anses-publie-les-r%C3%A9sultats-de-son-%C3%A9valuation-comparative-avec-les-alternatives>

Aubert P.-M., Poux X., 2021. *La certification Haute Valeur Environnementale dans la PAC : enjeux pour une transition agroécologique réelle*, Propositions, Iddri, 4 p. https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Propositions/202103-PB0421_HVE_0.pdf

Carpentier A., Fadhuile A., Roignant M., Blanck M., Reboud X., Jacquet F., Huygue C., 2020. *Alternatives au glyphosate en grandes cultures. Evaluation économique*, Paris, France, INRAE, 161 p. <https://doi.org/10.15454/9gv2-3904>

Grimonprez B., 2021. Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : La nécessité fait-elle loi ?, *Droit de l'environnement*, (janvier) : 9.

Grimonprez B., Bouchema I., 2020. Pesticides et riverains : L'impossible conciliation juridique ?, *La semaine juridique - édition générale*, Etude 174.

Libération, 2018, avril 15. Une révolution urgente semble nécessaire dans l'usage des antifongiques, *Libération*, https://www.liberation.fr/debats/2018/04/15/une-revolution-urgente-semble-necessaire-dans-l-usage-des-antifongiques_1643539/

Thibierge C., Chevallier J., 2013. *La densification normative. Découverte d'un processus*, Paris, France, Mare & Martin, 1204 p. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01531550>