



**HAL**  
open science

## Alternatives aux pesticides conventionnels : les voies de la normalisation

Benoît Grimonprez

► **To cite this version:**

Benoît Grimonprez. Alternatives aux pesticides conventionnels : les voies de la normalisation. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2022, 309, pp.84. hal-03594916

**HAL Id: hal-03594916**

**<https://hal.science/hal-03594916v1>**

Submitted on 8 Apr 2022

**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.

## **Alternatives aux pesticides conventionnels : les voies de la normalisation**

Benoît Grimonprez  
Professeur à l'Université de Poitiers  
Institut de droit rural

### **Résumé**

*L'abandon progressif des pesticides de synthèse ne pourra se réaliser qu'en regard des méthodes alternatives disponibles de protection des cultures. Si ces dernières sont, à présent, pleinement reconnues par la réglementation, elles peinent à s'imposer en tant que norme de référence au sein du droit agro-écologique à l'ébauche. La proposition de normalisation des alternatives vise précisément à leur conférer ce rôle pivot, que ce soit pour envisager la substitution d'un maximum de substances chimiques risquées ou pour reconcevoir le système productif agricole autour du principe de la lutte intégrée.*

**1. De la normativité des alternatives....** Dans une précédente étude publiée dans ces colonnes, nous avons décrypté le statut des alternatives aux pesticides de synthèse en droit positif<sup>1</sup>. On en tirait la leçon que, non seulement le système juridique reconnaît les méthodes non-chimiques de protection des cultures, mais il les nomme et leur attache un certain nombre de fonctions en matière de réglementation phytosanitaire. Cependant la normativité qui se dégage des alternatives demeure de faible intensité, à tout le moins très en deçà de l'importance qu'on lui témoigne dans le débat public et scientifique. Ainsi que le suggère le programme prioritaire de recherche « Cultiver et protéger autrement »<sup>2</sup>, les alternatives seraient le sésame ouvrant les issues vers la sortie des produits de synthèse<sup>3</sup>. Or cette solution justifierait, au plan juridique, une évolution de taille : passer d'une normativité toute relative à une véritable normalisation des alternatives.

**2... A la normalisation.** Le concept ici proposé de normalisation est chargé d'une double signification : qualitative et quantitative. Il s'agit, en premier lieu, de rendre normales certaines pratiques peu risquées, et subséquentement anormal l'usage des produits à la toxicité avérée. Ce jugement de valeur implique, en droit, de profondément réformer les textes afin d'y hisser les alternatives à un niveau supérieur ; autrement dit, d'en faire une notion centrale – et non plus

---

<sup>1</sup> B. Grimonprez, « La normativité des alternatives aux pesticides », *Droit de l'environnement* 2021, p. 393.

<sup>2</sup> Dans lequel prend place le projet FAST (Faciliter l'action publique pour la sortie des pesticides) financé par l'ANR (référence 20-PCPA-0005) auquel se rattache cette contribution.

<sup>3</sup> F. Jacquet, M.-H. Jeuffroy et alii, *Zéro pesticide. Un nouveau paradigme de recherche pour une agriculture durable*, Quae, 2022.

périphérique - de la gestion des bio-agresseurs. Le projet est ainsi de tout mettre en œuvre juridiquement pour que ces méthodes soient majoritairement employées, ce qui se joue aux stades de leur mise sur le marché, de la réévaluation des substances chimiques, mais aussi de la conduite des systèmes d'exploitation. C'est pourquoi il est nécessaire de faire produire aux alternatives des effets juridiques nouveaux et puissants.

Normaliser, c'est en second lieu diffuser, à large échelle, les alternatives dans le plus possible d'instruments normatifs. Force est aujourd'hui d'observer que les questions phytosanitaires sont cantonnées à des mesures de police spéciales, interagissant très peu avec le reste du droit de l'exploitation agricole, voire de l'environnement. D'où une absence remarquable des alternatives dans le paysage juridique rural. Un décloisonnement apparaît alors indispensable pour gagner en visibilité et permettre de traiter le problème dans ses multiples dimensions, techniques, économiques, territoriales. C'est notamment sous l'angle du droit de l'eau, du droit foncier, de la PAC, des règles du marché, du droit de l'alimentation et même de l'aménagement du territoire que les alternatives doivent monter en juridicité.

**3. Tendances analytique et systémique.** Le débat sur les voies alternatives aux pesticides est traversé par deux courants des sciences agronomiques, qui *a priori* s'entrechoquent<sup>4</sup>. L'un, plutôt traditionnel, promeut la substitution des méthodes de lutte chimique par des stratégies plus naturelles remplissant la même fonction. Dans cette approche analytique ou réductionniste, il s'agit de savoir si un pesticide de synthèse peut et doit être remplacé par une technique moins nocive dans des circonstances déterminées<sup>5</sup> (I). L'autre courant se présente comme davantage systémique, cherchant à reconcevoir la stratégie même de protection des cultures en l'intégrant au cœur de l'organisation des exploitations. Sous ce jour, c'est dans l'ensemble de la matrice juridique que la primauté de l'alternative sur la lutte chimique doit être affirmée (II).

### I. Les alternatives : mode de substitution

**4. Renoncer c'est choisir.** Le processus d'écologisation de l'agriculture prend, notamment, la forme de la substitution d'opérations et d'objets techniques par des solutions et des auxiliaires naturels. L'innovation, ce faisant, ne consiste plus seulement à ajouter des moyens, mais à retirer certains objets jugés néfastes<sup>6</sup>. La recherche de substituts aux pesticides peut être perçue comme une option technologique ou attentiste. Mais elle comporte aussi une dimension politique forte dès lors qu'elle implique de choisir entre deux solutions. Il ne suffit pas en effet de mettre au point et sur le marché de nouveaux outils, de biocontrôle par exemple, pour

---

<sup>4</sup> A. Aulagnier, « Existe-t-il des alternatives aux pesticides ? », La vie des idées, 19 janv. 2021.

<sup>5</sup> X. Reboud et É. Hainzelin, « L'agroécologie, une discipline aux confins de la science et du politique », Natures Sciences Sociétés, 2017, Supp. 4, pp. 64-71. V. aussi, *Les produits de biocontrôle pour la protection des cultures*, Rapport CGAAER n° 16055, janv. 2017, p. 20.

<sup>6</sup> F. Goulet et D. Vinck, « L'innovation par retrait : contribution à une sociologie du détachement », Revue Française de Sociologie, 2012, 53, 2, 195-224.

automatiquement faire disparaître l'emploi des pesticides<sup>7</sup>. Leur abandon procède, presque toujours, d'une décision publique.

**5.** Seulement jusque-là, la réglementation considère la substitution comme un processus exceptionnel et corseté par des critères très restrictifs<sup>8</sup>. Un cadre qui est donc l'antithèse de la promesse, affichée par le plan Ecophyto, de généraliser la substitution (C. rur., art. L. 253-6). Alors peut-on organiser méthodiquement la sortie massive de la plupart des substances litigieuses ? La réponse se trouve dans une lecture renouvelée du mécanisme de la substitution (A) et dans la diversification des effets qu'on lui fait produire (B).

### **A. La substitution autrement**

**6. Nouvelle conditionnalité.** En plus des critères tenant à l'efficacité et à l'innocuité sanitaire des substances (Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 4), leur homologation européenne obéirait à une nouvelle condition générale : le fait qu'aucune alternative non-chimique ne soit disponible pour l'usage considéré. Cette proposition part d'une idée scandée par la profession agricole, et entonnée par son ministre français, selon laquelle les producteurs ne doivent pas être laissés sans solution phytosanitaire (1). Mais elle la dépasse par un principe supérieur : l'obligation de substituer l'usage de produits risqués par leurs alternatives dès lors qu'elles sont authentifiées (2).

#### **1°) L'alternative : condition nécessaire de la substitution**

**7. « Pas d'interdiction sans solution ».** L'opposition des organisations professionnelles agricoles aux politiques restrictives des pesticides se fonde principalement sur l'argument que, sans ces produits, les agriculteurs se trouveraient démunis face aux menaces des bio-ravageurs. De fait, dans les systèmes conventionnels dominants, la diminution du nombre de substances disponibles affaiblit la protection des cultures, donc les rendements et la compétitivité des entreprises agricoles. Partant de ce constat, les mesures d'interdiction ou de régulation forte des molécules de synthèse devraient reposer sur l'analyse des alternatives disponibles, qu'elles soient ou non chimiques.

Ce raisonnement aux accents très économiques constitue déjà la ligne directrice du « paquet pesticides » européen<sup>9</sup>. Ainsi, lorsqu'un Etat cherche à bannir de son territoire une substance qui est approuvée au niveau européen, il ne peut prononcer une telle décision de retrait que si d'autres solutions d'usage courant existent pour les utilisateurs ; celles-ci, de surcroît, ne doivent pas présenter d'inconvénients économiques majeurs (Règl. n° 1107/2009, art. 50. 2). Le même critère se retrouve quand il s'agit d'avoir recours à des substances non-autorisées au plan européen parce que suspectées d'être trop dangereuses ; la réglementation permet, exceptionnellement et de façon temporaire, de réintroduire ces molécules en cas de besoins

---

<sup>7</sup> Le prouvent la croissance constante du biocontrôle sur le marché et l'absence de diminution corrélative des quantités de substances pesticides vendues : <https://agriculture.gouv.fr/publication-des-donnees-provisoires-des-ventes-de-produits-phytopharmaceutiques-en-2020>

<sup>8</sup> B. Grimonprez, « La normativité des alternatives aux pesticides », préc.

<sup>9</sup> B. Grimonprez, « La normativité des alternatives aux pesticides », préc.

urgents et surtout quand aucune autre solution satisfaisante n'est identifiée (Règl. n° 1107/2009, art. 53)<sup>10</sup>. En pareille occurrence, l'interdiction cède devant la réalité de l'absence d'alternative.

**8. Problème éthique.** Bien qu'il puisse heurter une certaine déontologie écologique, ce prisme économique n'est pas illégitime dans un univers agricole très fragilisé par les aléas climatiques et la concurrence internationale. Quand on se place dans la perspective d'une éthique environnementale pragmatique, la justesse de la décision (phyto)sanitaire devient étroitement liée à des facteurs d'ordre sociaux-économiques<sup>11</sup>. Cela étant, ces considérations ne sauraient, à elles seules, dicter la politique de régulation des substances potentiellement toxiques pour la population et les milieux naturels<sup>12</sup>. En contemplation de l'intérêt général et du principe de précaution, de tels risques ne sont acceptables que si tout est fait pour les éviter et les réduire<sup>13</sup>. C'est pourquoi l'alternative, plutôt qu'un frein à la transition, doit à l'avenir jouer un rôle moteur en tant que nouveau critère d'approbation de tous les pesticides chimiques.

## 2°) L'alternative : condition suffisante de la substitution

**9. Pas d'autorisation en cas d'autre solution.** La normalisation des alternatives se traduirait ici par la mise en place systématique d'une évaluation comparative des substances actives (ou des produits) au stade de leur autorisation. La proposition a un précédent : le régime des « substances dont on envisage la substitution » (Règl. n° 1107/2009, art. 50. 1). Celui-ci serait généralisé à l'ensemble de la pharmacopée conventionnelle. Dit autrement, la réglementation européenne ferait de la substitution le principe pour absolument tous les pesticides de synthèse<sup>14</sup>.

**10. Réforme de l'évaluation comparative.** Le nouveau principe, pour être réellement efficient, suppose de changer les modalités de l'évaluation comparative, à plusieurs égards, insatisfaisantes pour filtrer les produits déversés sur le marché. De notre point de vue, plusieurs failles importantes de la procédure existante méritent d'être comblées.

En premier lieu, la notion de « substitution » doit être clarifiée, en lien avec l'objectif général de sortie des pesticides de synthèse. Ainsi, seule son acception non-chimique devrait valoir<sup>15</sup>,

---

<sup>10</sup> C'est sur la base de telles dérogations dites « 120 jours » que la réintroduction des néonicotinoïdes a été opérée par plusieurs Etats membres, dont la France.

<sup>11</sup> B. Grimonprez, « L'éthique environnementale : boussole du droit en temps de crise ? », in *L'éthique à l'épreuve de la crise*, L'épilogue, 2021, XXXIV, p. 249.

<sup>12</sup> N. Jas et S. Boudia, *Gouverner un monde toxique*, Quae, 2009.

<sup>13</sup> Par exemple, les substances considérées comme les plus dangereuses ne doivent pas subir le chantage à l'alternative pour être interdites. V. Grimonprez et Bouchema, « Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : la nécessité fait-elle loi ? », *Droit de l'environnement* n° 296, janv. 2021, p. 9.

<sup>14</sup> Alors qu'il s'agit actuellement d'une exception : Règl. 2009/1107, considérant 20 : « Dans certains États membres, des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte, sensiblement plus sûres pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'environnement, ont été mises au point et communément appliquées à certaines utilisations. Dans des cas exceptionnels, les États membres devraient également être en mesure d'appliquer l'évaluation comparative lorsqu'ils accordent une autorisation à des produits phytopharmaceutiques ».

<sup>15</sup> Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui pour toutes les procédures d'évaluation : celle, par ex., relative aux substances dont on envisage la substitution compare le produit dangereux aussi bien avec un produit phytopharmaceutique autorisé qu'avec une méthode non-chimique (Règl. 1107/2009, art. 50. 1).

conformément à l'actuelle définition du règlement n° 1107/2009<sup>16</sup>. Le sens de la procédure n'est pas de remplacer un pesticide conventionnel par un autre du même genre, serait-il *a priori* jugé moins nocif. A tout le moins, faudrait-il basculer dans la catégorie des substances à faible risque (Règl. n° 1107/2009, art. 22) pour que la qualification d'alternative soit retenue.

En deuxième lieu, l'appréciation des inconvénients de la substitution devrait être moins fermée et catégorique<sup>17</sup>. Il s'agirait évidemment de maintenir l'analyse des différents coûts et impacts du changement de protection, sur les plans économique (en termes de main d'œuvre nécessaire, de matériel, donc de charges supplémentaires) et environnemental (travail du sol, émissions de gaz à effet de serre). Un arbitrage entre ces différents enjeux demeure nécessaire. Mais les inconvénients des méthodes alternatives ne doivent pas, comme actuellement, paralyser la politique environnementale. L'identification et la quantification de ces difficultés sont au contraire un moyen de déterminer les mesures d'accompagnement, notamment financières, de la transition<sup>18</sup>. En d'autres termes, l'alternative, pour remplir sa fonction de levier du changement de pratique, ne doit pas être qualifiée « d'usage courant » ; elle doit être techniquement possible et disponible à plus ou moins brève échéance en considération des moyens mis en place (recherche scientifique, financement, agro-équipement).

Le troisième point, tout aussi crucial, concerne l'efficacité ou l'opérationnalité de l'alternative considérée. Le critère est en effet à relativiser, en comparant ce qui est comparable. Un biocide a, par définition, une fonction destructrice des nuisibles ; ce qui ne sera pas forcément le cas des autres moyens, plus naturels, moins toxiques, dont le mécanisme est seulement de limiter la pression parasitaire ou bien de la réguler. Approche analytique et approche systémique doivent aussi être pensées de concert. L'efficacité des méthodes de protection des plantes mérite d'être replacée dans un contexte plus global de reconfiguration des systèmes cultureux. A cette aune, le rendement à la surface n'est plus le seul critère pertinent ; la diminution des charges, la valorisation des nouvelles pratiques, le revenu de l'agriculteur, devraient aussi faire partie des éléments (économiques) évalués et pris en compte. De surcroît, il s'agirait de ne pas limiter la comparaison entre un pesticide classique et un autre produit ou méthode, mais d'apprécier la combinaison possible de plusieurs « dispositifs » phytosanitaires : par exemple, l'association d'un produit de biocontrôle et d'une pratique agronomique (mélange de variétés, implantation d'infrastructures semi-naturelles). Des techniques, utilisées ensemble, peuvent permettre de s'approcher de l'effet recherché avec un biocide<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Règl. 1107/2009, art. 3. 8 : « les méthodes de substitution aux pesticides chimiques pour la protection phytosanitaire et la lutte contre les ennemis des cultures, fondées sur des techniques agronomiques telles que celles visées au point 1 de l'annexe III de la directive 2009/128/CE, ou les méthodes physiques, mécaniques ou biologiques de lutte contre les ennemis des cultures ».

<sup>17</sup> Selon l'annexe IV du règlement de 2009 concernant la procédure de l'article 50. 2, la solution de remplacement doit être « sans inconvénients économiques ou pratiques notables pour l'utilisateur ». Et de préciser que « l'inconvénient pratique ou économique significatif pour l'utilisateur se définit comme une atteinte quantifiable importante aux pratiques de travail ou aux activités commerciales entraînant l'incapacité de conserver un contrôle suffisant de l'organisme cible ».

<sup>18</sup> Sur ce point, voir *infra*, n° 13.

<sup>19</sup> G. Vanloqueren et P. V. Baret, "How Agricultural Research Systems Shape a Technological Regime that Develops Genetic Engineering but Locks Out Agroecological Innovations", *Research Policy*, 2009, Vol. 38, pp. 971–983.

**11. Processus d'institutionnalisation des alternatives.** Les principaux inconvénients d'une évaluation comparative systématique sont sa lourdeur et sa complexité. C'est pourquoi elle ne sera pratiquement réalisable que si les solutions alternatives sont parfaitement connues et reconnues<sup>20</sup>. Par institutionnalisation, on entend un travail de recensement et de mesure de leurs effets, positifs comme négatifs, en fonction de chaque « pathosystème »<sup>21</sup> et type d'usage.

Dans son rapport remis en avril 2018, la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques prescrivait d'« établir une cartographie des solutions alternatives, par familles de cultures, par produits phytopharmaceutiques et types d'approches, qui indique leur état d'avancement et leurs coûts comparatifs par rapport aux produits classiques »<sup>22</sup>. Était aussi préconisé « - d'actualiser chaque année cette cartographie ; - de se fonder sur les méthodologies développées par l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) ; - de décliner cette cartographie pour les principales catégories pédoclimatiques et travailler à l'affiner par terroirs »<sup>23</sup>.

Loin d'être superflue, cette méthode apparaît comme une composante essentielle de la normalisation des alternatives, lesquelles doivent sortir du champ purement technique et factuel pour être dotées de véritables effets de droit. L'enjeu est que les alternatives tirent de cette labellisation officielle une nouvelle force juridique : pouvoir conduire au retrait des pesticides du marché. Dans un registre voisin, existent déjà les « actions standardisées » faisant partie du dispositif des certificats d'économie de produits phytosanitaires (CEPP) ((C. rur., art. R. 254-34 et R. 254-35). Il s'agit d'un exemple probant de la possibilité d'attacher à des pratiques ou produits particuliers certaines conséquences juridiques dont l'intensité varie en fonction de l'évaluation de leur performance environnementale.

Le travail de normalisation des alternatives pourrait incomber à une autorité indépendante de régulation, du type de l'Anses en France. Elle aurait pour mission d'évaluer l'efficacité phytoprotectrice de la solution, mais aussi de dire à quelles conditions (agronomiques, économiques), par type de production (betterave, vigne, grandes cultures...), elle serait susceptible de remplacer, à court ou moyen terme, la méthode chimique en cours d'approbation ou de réexamen. L'étude scientifique globale comporterait donc une dimension rétrospective, formalisée par l'état de la connaissance à un moment donné, mais aussi plus prospective, avec une projection raisonnable dans l'avenir. Sur le modèle de ce qui a été entrepris en France pour le glyphosate, on parviendrait de cette manière à des prescriptions très fines pouvant conduire

---

<sup>20</sup> X. Reboud et C. Huyghe, « Fin de l'insecticide chlorpyrifos, les alternatives sont déjà là », *The conversation*, 11 déc. 2019.

<sup>21</sup> On entend par « pathosystème » l'identification, dans un écosystème, de couples parasites (bio-ravageurs)/ espèces hôtes, c'est-à-dire les plantes attaquées (ex. mildiou pour la vigne ; nématodes pour la tomate...).

<sup>22</sup> Rapp. d'information AN n° 852 par la mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, 4 avr. 2018.

<sup>23</sup> Les rapporteurs recommandaient encore l'établissement d'une cartographie des solutions de substitution, par familles de cultures, par produits phytopharmaceutiques et types d'approches, qui indique leur état d'avancement, et leurs coûts comparatifs par rapport aux produits classiques. Il s'agirait notamment de systématiser les travaux menés par l'INRA et l'ANSES sur le glyphosate et les néonicotinoïdes.

à supprimer d'ores et déjà certains usages, et à en maintenir temporairement d'autres, le temps que tous les moyens alternatifs soient pleinement opérationnels.

## **B. Diversifier la substitution**

**12. Temporalités.** La substitution devrait être un mécanisme polymorphe, modulable en fonction de chaque problématique sanitaire. Cette diversification du processus de substitution jouerait d'abord au plan temporel. Dès lors qu'on ne requiert plus que l'alternative soit d'usage courant, il faut intégrer les délais nécessaires aux changements de pratiques. Ainsi une alternative peut être prouvée, ou en voie d'émergence, mais non encore disponible pour le plus grand nombre. Elle peut nécessiter un certain temps pour être mise en place et devenir efficiente, comme lorsqu'il est question d'implantation d'infrastructures agroécologiques, d'agroforesterie, de modification des assolements, ou de réinvestissement dans du nouveau matériel. Sans parler de filières, en aval, à parfois restructurer.

L'actuelle réticence des autorités publiques à mettre en œuvre la substitution peut être liée à son effet couperet. L'on craint, en bannissant un pesticide, de ne pas pouvoir faire machine arrière et de conduire des producteurs agricoles dans l'impasse. La logique substitutive ici défendue, parce qu'appuyée sur un compromis scientifique, n'aurait pas cette irréversibilité. La science, surtout sur ces sujets, demeure inexacte et évolutive en fonction de l'état de la recherche. La substitution, pour s'ancrer durablement dans notre système, ne peut être que pragmatique et non dogmatique. C'est pourquoi, dans notre esprit, rien n'interdirait de reprendre un itinéraire conventionnel quand des alternatives, prometteuses, se sont avérées décevantes. L'acceptation d'avancées substantielles est, sans doute, au prix de potentielles régressions ! Et même si, dans tel ou tel cas d'espèce, il pourrait être mis à mal, le principe de non-régression de la protection de l'environnement serait, dans l'ensemble, très largement sauvegardé par l'ensemble des décisions d'abandon des produits. Des objectifs globaux contraignants de réduction des pesticides<sup>24</sup> ou d'interdiction de certaines classes de molécules pourraient garantir que cette trajectoire politique est suivie.

**13. Pluralisme normatif.** Dans une réglementation refondue, l'alternative aurait pour fonction d'engager énergiquement les pouvoirs publics à sortir des pesticides de synthèse. Mais la façon d'agir peut revêtir des formes juridiques diverses. La complexité des solutions à apporter nécessite d'opter pour une approche politique plurielle capable de combiner différents types d'instruments<sup>25</sup>.

Dans sa version rudimentaire, la substitution pourrait se concrétiser par l'interdiction du produit chimique, soit immédiate, soit à court ou moyen terme (à l'image de la dérogation accordée par la loi française aux néonicotinoïdes). Mais la stratégie substitutive ne saurait se réduire à des mesures de retrait d'autorisation d'un produit. D'autres voies sont à explorer.

---

<sup>24</sup> V. en ce sens la proposition de la Commission européenne de fixer des objectifs de réduction des pesticides contraignants pour l'UE, notamment à l'occasion de la réforme de la directive SUD.

<sup>25</sup> B. Grimonprez et I. Bouchema, « Exit from pesticides : the path of law », International Conference : Social sciences for pesticide policies 2021, INRAE, Oct 2021 : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03501557/>

Parmi les autres mesures possibles, on pense à la décision de l'Union européenne ou des Etats de ne plus rendre éligibles aux subventions (aides PAC) ou à certaines certifications (ex. HVE, AOP) les surfaces traitées avec la substance dont la substitution est envisagée. Un levier puissant serait également d'organiser la taxation du pesticide litigieux à un niveau qui surenchérit substantiellement son emploi. Surtout, parmi les dispositifs à déployer, il y a l'accompagnement financier des agriculteurs qui franchissent le pas d'abandonner la substance chimique pour adopter son alternative : l'octroi d'un crédit d'impôt, d'une aide à l'investissement, ou d'une aide couplée à un programme de diversification des couverts font partie des exemples. Il est encore imaginable de mobiliser les instruments de couverture des risques (assurance privée, fonds publics de mutualisation) pour pallier temporairement les nouveaux aléas résultant du changement de mode de protection des cultures. Des analyses économiques pourraient indiquer, dans chaque cas d'espèce, le bon dosage entre instruments de type financier et mesures réglementaires.

Le point important de la démonstration est que la méthode de remplacement des pesticides n'obéit pas à une logique binaire (soit le produit, soit son alternative), mais s'épanouit au contraire dans un « en même temps » savamment architecturé autour des moyens les plus pertinents. Ce qui amène à considérer la connexion du droit de la protection des cultures avec tout l'univers des règles de l'activité agricole<sup>26</sup>.

**14. Théorie du grand remplacement.** A ce stade de l'étude, nous pouvons dire que la stratégie de substitution des substances chimiques par des alternatives non-chimiques constitue un levier considérable pour avancer sur le chemin de la sortie. Son principal atout : ramener la problématique d'une transition agro-écologique globale à des questions particulières, concrètes, situées, évaluées, secteur par secteur, cultures par cultures. Un enchaînement de petits pas à défaut de grand soir ! Pour autant, cette démarche doit aussi faire écho à une reconception plus générale des modes de protection des cultures. Juridiquement parlant, l'approche systémique ne s'oppose pas à l'analytique, mais vient la compléter en envisageant les alternatives comme mode de reconception de la protection des cultures<sup>27</sup>.

## II. Les alternatives : mode de reconception

**15. Rêve d'un autre monde phytosanitaire ?** Par-delà le traitement des questions phytosanitaires par type de produit et de pratique, le droit est invité à penser plus systématiquement la protection des plantes cultivées en s'appuyant sur les alternatives aux pesticides.

L'idée se trouve dans le concept de lutte intégrée, promu par la directive SUD (*Sustainable use of pesticides*) du 21 octobre 2009, qui en propose aussi une définition. Celle-ci fait de la prévention des maladies et de la régulation naturelle des bio-agresseurs le principe, et le recours

---

<sup>26</sup> B. Grimonprez et J. Jacquez, « Politiques de sortie des pesticides : quels outils juridiques d'accompagnement financier des agriculteurs ? », à paraître. RD rur. avr. 2022.

<sup>27</sup> V. « Une politique de régulation difficile à fonder et à mettre en œuvre », in *Pesticides, agriculture et environnement*, Expertise scientifique collective INRA – Cemagref, Quæ, 2011, pp. 63-65.

aux produits phytosanitaires l'exception, avec des niveaux d'interventions justifiés aux plans économique et environnemental<sup>28</sup>. Si l'*integrated pest management* (IPM) est en grande partie affaire d'agronomie, le droit est aussi appelé à le rendre tangible sur le terrain. Or, les dispositions tant européennes que nationales se sont montrées impuissantes à généraliser la lutte intégrée. Raison pour laquelle le travail doit être repris et amplifié sous l'angle de la normalisation des alternatives aux pesticides.

**16. Intégrer la lutte intégrée.** La normalisation signifie, de ce point de vue, l'intégration au sein d'un nombre important de normes. Il peut s'agir d'une norme générale qui surplombe la politique phytosanitaire : donner la priorité absolue aux alternatives disponibles sur les produits de synthèse. Le droit positif l'énonce déjà, sans grand succès. Sans doute parce qu'elle est, à elle seule, trop abstraite pour être assortie d'une contrainte. D'où la proposition complémentaire de transcrire le principe aussi dans des normes spéciales, localisées dans des aires juridiques différentes. La première d'entre elles est le droit des pesticides, au sein duquel il faudrait créer une branche nouvelle consacrée aux bio-solutions : on parlera d'un droit alternatif des pesticides (A). Le second champ normatif est le droit alternatif aux pesticides cette fois, c'est-à-dire la matière juridique relative à d'autres objets (foncier, eau, biodiversité, territoire...) dont la mobilisation peut concourir à la transition systémique des pratiques agricoles (B).

#### **A. Fabrique d'un droit alternatif des pesticides**

**17. Ramification du droit phytosanitaire.** Un grand nombre d'alternatives aux pesticides prend la forme de pesticides alternatifs, c'est-à-dire de substances non-chimiques ou de micro-organismes relativement bénins pour l'environnement<sup>29</sup>. Leur large déploiement, dans le cadre de la lutte intégrée, suppose cependant une évolution de la réglementation phytosanitaire sur deux points majeurs : créer une définition harmonisée des solutions alternatives pour établir un cadre juridique commun (1) ; énoncer une règle de priorité d'usage de ces techniques pour la gestion des bio-agresseurs (2).

##### **1°) A la recherche d'un cadre juridique commun**

**18. Vers un biocontrôle européen.** Les techniques alternatives aux pesticides chimiques manquent actuellement d'un cadre juridique homogène construit sur une définition européenne commune. Appelées solutions de biocontrôle en France, elles sont connues ailleurs sous les appellations de bio-pesticides, d'agents biologiques ou de pesticides verts, sans toujours correspondre exactement aux mêmes types de technologies.

La définition française du biocontrôle est large (C. rur., art. L. 253-6), incluant de nombreuses méthodes alternatives (substances actives, micro-organismes, macro-organismes et médiateurs chimiques). Si certaines de ces techniques entrent dans le champ du règlement 1107/2009, par exemple les substances naturelles, d'autres en revanche, comme les macro-organismes, y restent étrangères. Le fait que les principales alternatives aux pesticides soient cernées

---

<sup>28</sup> Dir. 2009/128/CE, 21 oct. 2009, art. 3. 6. Définition reprise en France à l'article D. 253-44 du Code rural.

<sup>29</sup> B. Grimonprez, « La normativité des alternatives aux pesticides », préc., n° 3.

uniquement au plan national génère des problèmes, de distorsion entre les législations, puis de distorsion de concurrence sur les marchés, faisant que les producteurs européens ne disposent pas des mêmes solutions. S'ajoute que les « pesticides verts » sont parfois confondus avec d'autres notions voisines comme les biostimulants, les pesticides autorisés en agriculture biologique, les préparations naturelles ou encore les substances à faibles risques.

Comme cela est réclamé par la France, une définition unitaire des méthodes de contrôle biologique des ennemis des cultures est un enjeu fort de la prochaine réforme du « paquet pesticides ». Ce travail suppose de rapprocher les éléments des différentes définitions nationales et de déterminer un périmètre précis : y inclut-on uniquement les « agents et produits », ou aussi certaines techniques agronomiques (ex. lutte biologique par augmentation) ? Toutes les méthodes admises en France (substances actives, microorganismes, macroorganismes, médiateurs chimiques...) y ont-elles leur place ? Pour finir, est-il pertinent d'élaborer des sous-catégories de moyens de biocontrôle en fonction de leurs caractéristiques dans le but de les traiter distinctement ? Sans ce travail préalable de désignation juridique des alternatives, leur priorisation pourra difficilement être effective.

## 2°) La priorisation effective des alternatives

**Principe général.** Selon l'actuelle directive SUD de 2009, « les méthodes biologiques, physiques et autres méthodes non chimiques durables doivent être préférées aux méthodes chimiques si elles permettent un contrôle satisfaisant des ennemis des cultures » (annexe III, 4). Cette déclaration est cependant restée lettre morte, faute d'emporter la moindre obligation pour les Etats membres ou les utilisateurs. Les futurs textes devront lui insuffler une véritable portée juridique ; l'idéal serait la forme d'un principe – non-équivoque cette fois – de subsidiarité de la lutte chimique par rapport aux alternatives existantes. En conséquence de quoi le produit de synthèse ne serait plus conçu comme un composant intrinsèque du système de culture (un bioagresseur = un produit), mais comme un ultime recours palliant l'absence ou l'échec des méthodes naturelles préventives<sup>30</sup>.

**19. Déclinaisons particulières : le conseil phytosanitaire.** Proclamer la hiérarchisation des méthodes de protection des cultures est bien, la décliner techniquement est mieux. Le domaine du conseil phytosanitaire est propice à cette réalisation.

La réforme du conseil opérée en France donne, pour la première fois, une assise légale à la priorisation des alternatives. A la suite en effet de la séparation des activités de vente et de conseil des produits phytosanitaires par la loi Egalim, l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 a précisé le régime des nouvelles prestations de conseil, affirmant qu'elles « s'inscrivent dans un objectif de réduction de l'usage et des impacts des produits phytopharmaceutiques et respectent les principes généraux de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures (...). A ce titre, ils privilégient des méthodes alternatives » (C. rur., art. L. 254-6-4)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Principe irriguant déjà l'agriculture biologique : C. Hermon, I. Doussan, B. Grimonprez, *Production agricole et droit de l'environnement*, LexisNexis, 2<sup>ème</sup> éd., 2020, n° 1070 et s.

<sup>31</sup> B. Grimonprez et I. Bouchema, « Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir », RD rur. 2020, comm. 195.

Deux sortes de conseils coexistent à présent. Le conseil stratégique, rendu obligatoire pour les exploitants tous les 3 ans au moins, est un plan écrit qui doit prioritairement proposer l'usage des alternatives aux pesticides chimiques, parmi lesquelles les actions standardisées reconnues par les CEPP. Ce conseil ne peut recommander le recours à des produits phytopharmaceutiques conventionnels qu'en justifiant expressément cette solution compte tenu de la situation de l'entreprise et des méthodes alternatives disponibles (C. rur., art. R. 254-26-2).

Le même ordre de priorité est posé pour le conseil spécifique (non obligatoire celui-là), lequel peut être sollicité en amont d'un problème sanitaire. Selon l'article R. 254-26-5 du Code rural, « le conseil spécifique indique les méthodes alternatives à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques disponibles pour lutter contre la cible du traitement recommandé, en prévenir l'apparition ou les dégâts (...). Le conseil spécifique recommande en priorité les produits ou substances qui ont le moins d'impacts sur la santé publique et l'environnement. Les produits phytopharmaceutiques composés de substances présentant un des critères d'exclusion énumérés au point 4 de l'annexe II du règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 ou de substances dont on envisage la substitution au sens de l'article 24 du même règlement ne sont recommandés que lorsqu'aucune autre solution adaptée n'est identifiable ».

Indépendamment des difficultés pratiques que pose la séparation des activités, la réforme marque une avancée décisive en donnant de l'épaisseur juridique à l'*integrated pest management* (IPM) : la solution chimique ne doit être conseillée qu'en dernier ressort et moyennant une motivation spécifique. A la suite de ce texte, l'un des scénarios est d'aller vers une prescription formalisée des produits phytosanitaires préalablement à leur fourniture. Selon cette logique, et à l'instar d'un certain nombre de médicaments, les pesticides – ou certains d'entre eux – ne seraient plus librement accessibles ; ils supposeraient la délivrance d'une ordonnance par un professionnel indépendant (un « phytiatre ») qui attesterait de leur absolue nécessité en regard de l'absence de solution alternative. Ainsi que le relève un rapport du CGEDD et du CGAAER, compte tenu des perspectives d'évolution du marché des produits phytopharmaceutiques, « l'émergence et la montée en puissance du métier de phytiatre, associées à une obligation de prescription précise préalable à tout achat de produit phytopharmaceutique, seraient alors incontournables »<sup>32</sup>.

## **B. Mobilisation du droit alternatif aux pesticides**

**20. Extension du domaine de la lutte.** Basculer dans une approche systémique de la protection des cultures ne se décrète pas. Un tournant aussi radical suppose la convergence d'un nombre important de politiques publiques afin d'actionner les leviers de nouvelles pratiques, et concomitamment, de faire sauter les verrous socio-économiques qui les entravent. C'est

---

<sup>32</sup> CGEDD et CGAAER, *Conséquences de la séparation des activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutique*, Rapport n° 012409-01 et 180095, oct. 2018, p. 34 : « Ce scénario mériterait d'être approfondi à titre prospectif afin, à l'échéance d'une dizaine d'années, d'instituer l'obligation d'un conseil prescriptif qui constituerait une condition préalable à l'achat de produits phytopharmaceutiques par un exploitant agricole. Ce conseil serait ponctuel et directement prescriptif (ordonnance phytosanitaire préalable à la délivrance) et viendrait en complément du conseil annuel proposé plus avant (en assurant un suivi pour ne pas rentrer dans un programme systématique annuel) ».

pourquoi la subsidiarité des pesticides de synthèse a besoin d'être inscrite dans l'éventail des normes qui régissent l'utilisation des terres agricoles.

Aujourd'hui, trop peu de dispositions du droit rural font expressément référence à l'usage des produits phytosanitaires, et encore moins à leurs alternatives. Ce silence, devenu coupable, pourrait être rompu par une réécriture symphonique de plusieurs branches du droit (1), ainsi que par une orchestration politique des alternatives à plusieurs niveaux (2).

### 1°) Symphonie juridique

**21.** La lutte intégrée pour la protection des cultures manque à presque tous les étages du droit rural, qui étrangement se désintéresse de la santé des plantes et des sols. On indiquera ici, sans prétention à l'exhaustivité, trois grands champs normatifs susceptibles de mieux accueillir la question des alternatives aux pesticides.

**22. Volet aquatique.** Le droit de l'eau est sûrement celui qui aborde le plus le sujet de la régulation des substances à risque. Il s'en saisit à travers les prescriptions générales d'épandage des produits susceptibles de s'infiltrer dans le milieu hydrographique, mais aussi par des dispositifs particuliers visant la protection de la ressource en eau potable<sup>33</sup>. Dans les périmètres des points de captage, et plus largement dans leurs aires d'alimentation, sont édictées des servitudes ayant très souvent pour effet de restreindre les traitements phytosanitaires. Cependant, l'intensité des mesures (obligations de moyens/résultats), et les indicateurs choisis (interdiction de certaines classes de molécules, baisse de l'IFT) demeurent extrêmement variables d'un territoire à un autre ; avec un objectif de préservation de la ressource contre les pollutions diffuses rarement atteint<sup>34</sup>.

Le volet de la gestion quantitative de l'eau peut également être mis à contribution. Dans les bassins touchés par des déficits hydriques structurels, des « programmes de retour à l'équilibre » font l'objet de concertations locales. Ils ont « vocation à comporter des mesures visant à une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau, des changements de pratiques culturales, une mobilisation adaptée de la ressource stockée dans des ouvrages existants, la mise en place de nouveaux stockages de substitution ou de transferts à partir de ressources plus abondantes » (C. env., art. R. 213-31-2). Dans le département des Deux-Sèvres<sup>35</sup>, ou encore de la Vienne<sup>36</sup>, des protocoles d'accord globaux sur la création de réserves d'eau destinées à l'irrigation font la part belle à la question de la réduction des intrants, dont les pesticides de synthèse. Ces engagements en termes de changements des pratiques agricoles, pour une autre protection des plantes, sont stipulés comme la contrepartie de volumes supplémentaires garantis aux irrigants.

---

<sup>33</sup> Sur ces règles : B. Grimonprez, *Le droit de l'eau en milieu rural*, 2021, p. 131 et 168.

<sup>34</sup> CGAAER, IGAS et CGEDD, *Pour une meilleure efficacité et une simplification des dispositions relatives à la protection des captages d'eau potable*, Rapport n° 008725-01, n° 2013-132R, n° 13017, 2014.

<sup>35</sup> V. Protocole d'accord pour une agriculture durable dans le territoire du bassin Sèvre Niortaise – Mignon, 18 déc. 2018.

<sup>36</sup> Le protocole d'accord et de cadre du bassin du Clain, à la rédaction duquel nous avons participé, est en instance de validation par le préfet coordonnateur de bassin.

**23. Volet foncier.** Le droit du foncier agricole ignore, ou presque, la problématique des modes culturels. Seules quelques dispositions éparées y font référence. Il s'agit, d'une part, des clauses environnementales pouvant être introduites dans les baux à ferme, dont certaines peuvent viser la limitation ou l'interdiction d'usage des produits phytosanitaires (C. rur., art. R. 411-9-11-1). Ce qui veut dire que des stratégies alternatives aux traitements peuvent être prescrites dans le contrat. Ce sont, d'autre part, les mesures d'attributions prioritaires des surfaces cultivées en agriculture biologique, que ce soit dans le cadre des échanges d'immeubles ruraux (C. rur., art. L. 123-4 et L. 123-15), ou dans le cadre des rétrocessions opérées par les SAFER<sup>37</sup>.

Pourtant, au-delà de ces règles sporadiques, le droit foncier a un rôle majeur à jouer pour développer les alternatives aux pesticides de synthèse<sup>38</sup>. La raison est, d'abord, que la taille, l'éloignement et la configuration des parcelles des exploitations sont des déterminants de la protection des cultures : l'agrandissement des fermes et la baisse de la main d'œuvre favorisent la dépendance aux pesticides<sup>39</sup>. De même, l'existence ou l'implantation d'éléments semi-naturels (arbres, haies, corridors écologiques), la possibilité de diversifier ses assolements, de remplacer une pratique chimique par une pratique mécanique, ou encore de coordonner des luttes avec les exploitations voisines, dépendent de facteurs spatiaux<sup>40</sup>.

Surtout, la France dispose d'un important système de régulation du marché des terres agricoles qui, même s'il n'est pas parfait, peut permettre de réorienter les usages des sols vers des pratiques davantage agroécologiques. Ainsi le contrôle opéré par le préfet sur les structures d'exploitations, ou bien les fameuses interventions de la SAFER, pourraient être assortis, dans la réglementation, d'une référence expresse à la lutte intégrée. Celle-ci pourrait, par exemple, prendre la forme d'un cahier des charges que s'oblige à respecter le bénéficiaire d'une opération foncière. Là encore, il faudrait étendre ce qui se décide dans des zones sensibles (aires de captage, milieux humides)<sup>41</sup> à la mise en valeur du foncier agricole en général. De la sorte, le droit d'accès à la terre serait corrélé au « droit de la terre », façon d'imposer de respecter ses qualités écosystémiques<sup>42</sup>.

**24. Volet végétal.** Une autre catégorie de règles, relatives aux couverts végétaux, peut enfin être vectrice du développement des alternatives pour la protection des cultures. Il apparaît en effet que la diversification des espèces et variétés implantées à différentes échelles (parcelles, exploitations, paysages) participe fortement de la régulation naturelle des bioagresseurs et

---

<sup>37</sup> La SAFER qui met en vente un terrain dont les productions relèvent de l'agriculture biologique s'oblige à le céder en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre ce mode d'exploitation pour une durée minimale de six ans (C. rur., art. L. 142-5-1).

<sup>38</sup> L. Bodiguel, *Les alternatives aux pesticides au prisme du droit de l'exploitation agricole*, Rapport de recherche, Ministère de l'écologie, 2017.

<sup>39</sup> C. Détang-Dessendre et X. Reboud, « Pour en finir avec les pesticides, il faut aussi des agriculteurs dans les champs », *The Conversation*, 14 janv. 2019.

<sup>40</sup> Par ex., le pâturage des intercultures par des ovins ou bovins appartenant à autrui représente une alternative à l'usage du glyphosate qui pose des questions d'organisation des droits fonciers.

<sup>41</sup> Ex. des cahiers des charges avec engagements environnementaux imposés par les SAFER.

<sup>42</sup> B. Grimonprez, « Le droit au service de la justice foncière du XXI<sup>ème</sup> siècle », in *La terre en commun*, Fondation J. Jaurès, 2019.

constitue, de ce fait, un levier important de la réduction des pesticides<sup>43</sup>. Les exemples les plus probants sont les mélanges de variétés semées, les « variétés population », l'agroforesterie, la rotation des assolements, le maintien des prairies permanentes. En pleine émergence, les dispositions relatives à ces différents types de couverts et à leurs associations devraient faire partie intégrante de la stratégie de lutte intégrée. D'importantes adaptations des règles devraient ainsi avoir lieu pour encourager massivement ces infrastructures ou pratiques ; qu'il s'agisse des dispositifs d'aides publiques à leur installation encore trop hésitants, de normes de commercialisation inadaptées (mélanges d'espèces, semences paysannes), ou de cahiers des charges de signes de qualité (AOP) privilégiant des espèces trop uniformes (cépages pour la vigne). Même les instruments de planification spatiale des usages du territoire seraient inspirés de se saisir de cette problématique, en lien avec la politique foncière, pour construire des paysages cohérents du point de vue de la régulation des bioagresseurs. Ce qui oblige aussi, pour ce type d'instrument, à penser la politique phytosanitaire à de nouvelles échelles.

## 2°) Orchestration des politiques alternatives

**25. Gouvernance : excès de pouvoir central.** Les politiques publiques orientées vers la réduction des pesticides s'incarnent, pour l'heure, essentiellement dans des règles européennes lointaines, assez uniformes et surtout descendantes. « Paquet pesticides » mis à part, les mesures soutenant indirectement les alternatives aux pesticides figurent dans la politique agricole commune, à travers maintenant des plans stratégiques nationaux (PSN) des Etats. Bien que l'échelle européenne, par des instruments généraux, soit indispensable, elle est aussi très largement insuffisante en raison d'un manque d'ambition globale et d'une concurrence économique que se livrent les Etats entre eux<sup>44</sup>.

**26. Agir local, penser global.** Par-là même, il est nécessaire de faire redescendre au niveau des territoires la gouvernance agro-écologique par l'adoption d'outils plus spécifiques<sup>45</sup>. On sait à quels écueils se sont heurtés les maires des communes qui ont entrepris de directement réglementer l'usage des pesticides. Le juge administratif de rappeler, en la matière, la compétence exclusive du ministre de l'Agriculture, sur laquelle les élus locaux ne sauraient empiéter<sup>46</sup>.

Cela étant, d'autres stratégies existent qui permettraient d'intégrer les questions de santé des plantes cultivées dans de nouveaux projets de territoires. La chose n'est pas complètement inédite. Les aires d'alimentation des captages d'eau potable, parfois couvertes par des zones soumises à des contraintes environnementales (ZSCE), ciblent les excès de produits

---

<sup>43</sup> A. Vialatte, A. Tibi, V. Angeon, L. Bedoussac, D. A. Bohan, B. Grimont et *alii*, « Promoting crop pest control by plant diversification in agricultural landscapes : a conceptual framework for analysing feedback loops between agro-ecological and socio-economic effects », *The Future of Agricultural Landscapes, Part IV*, Elsevier, 2022.

<sup>44</sup> Il apparaît en effet que la concurrence devient un enjeu moindre à des niveaux plus locaux, lesquels mettent davantage l'accent sur les aspects sociaux et environnementaux des usages du territoire.

<sup>45</sup> Les MAEC territorialisées, prises dans le cadre des programmes de développement rural régional, sont un exemple malheureusement peu concluant, car sont enfermées dans un cadre européen rigide et tributaires de procédures lourdes et complexes.

<sup>46</sup> CE, 31 déc. 2020, n° 440923.

phytosanitaires pour préserver la qualité de la ressource. Il serait du reste logique que, dans les milieux protégés au titre de leur biodiversité, les pesticides soient enfin traités ! C'est ce que vient d'ordonner le Conseil d'Etat pour les zones classées « Natura 2000 »<sup>47</sup>, et qui pourrait valoir, *mutatis mutandis*, pour d'autres espaces naturels (ex. réserves, sites classés, zones prioritaires pour la biodiversité...).

Demain, la priorisation des alternatives *via* la lutte intégrée devrait aussi être effective dans des espaces moins remarquables et pénétrer les outils qui planifient l'avenir du territoire. Ces outils peuvent être ceux du secteur agricole, si tant est qu'on l'y contraigne. Il ne serait pas illogique que les schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles (SDREA), chargés de structurer l'agriculture au plan régional, soient les vecteurs de la politique de sortie des pesticides ! Dans le même esprit, les cahiers des charges des aires d'appellation d'origine (AO) ont un rôle décisif à jouer pour certains territoires très exposés aux produits (bassins viticoles, arboricoles).

A défaut ou en plus, des documents plus généraux doivent être investis : ceux – classiques - du droit de l'urbanisme (SCOT, PLU), mais aussi les chartes des parcs naturels régionaux (PNR), voire les plans alimentaires territoriaux (PAT) recherchant désespérément à harmoniser production agricole et approvisionnement local de qualité. Tous ces instruments, à condition d'être articulés, pourraient servir de socle à des programmes de réduction des intrants chimiques ambitieux, du type de ceux mis en place pour l'azote dans les zones vulnérables aux nitrates. L'avantage de cette nouvelle stratégie, et qui manque aux précédentes, est certainement son périmètre géographique : elle est capable d'organiser la coordination spatiale de la protection des cultures, en particulier par l'aménagement du paysage (trames écologiques, éléments semi-naturels...). Elle décloisonne également les questions, en ne traitant plus à part le sujet - très clivant - des pesticides ; elle le dilue au contraire dans une réflexion plus globale brassant les enjeux – plus consensuels – de biodiversité, d'habitat, de qualité de l'eau, d'alimentation.

Enfin la planification territoriale devrait, pour devenir opérationnelle, s'adjoindre la technique de l'outil contractuel. Sur la base des enjeux phytosanitaires identifiés par les acteurs locaux et des objectifs fixés collectivement, serait sollicité l'engagement des producteurs dans certaines démarches alternatives, moyennant un accompagnement technique et financier. Comme dans certaines zones sensibles actuellement<sup>48</sup>, on pourrait même aller jusqu'à forcer l'introduction dans certains contrats (ex. baux ruraux, contrats de filières) de clauses faisant expressément référence à la lutte intégrée et à l'usage d'alternatives aux pesticides.

**27. Débiteur(s) sur mesure.** La plupart des outils mis en place pour diminuer l'usage des pesticides de synthèse s'adresse à chaque acteur économique, pris isolément. On en veut pour exemple les principaux soutiens financiers à la transition écologique, comme les aides à l'investissement dans du matériel, les crédits d'impôts (par ex. pour l'abandon du glyphosate),

---

<sup>47</sup> CE, 15 nov. 2021, n° 437613, France Nature Environnement.

<sup>48</sup> V. la possibilité pour le bailleur d'imposer dans le bail, lors de son renouvellement, une clause environnementale s'agissant des terrains acquis par des personnes publiques dans les zones de rétention temporaire des eaux de crues ou de ruissellement, ou dans les zones stratégiques pour la gestion de l'eau, (C. env., art. L. 211-13). Même chose dans les zones humides acquises par les agences de l'eau (C. env., art. L. 213-8-2).

les nouveaux éco-régimes de la PAC, ou les MAEC : ces dispositifs rémunèrent, plus ou moins directement, l'exploitant agricole qui s'engage personnellement à développer certaines pratiques culturales ou à baisser sa fréquence de traitements.

La parcelle agricole est parfois l'échelle physique utilisée pour le déploiement de l'alternative, comme pour l'enherbement inter-rang dans les cultures pérennes ou encore l'agroforesterie. Mais ce sont plus généralement les surfaces de l'exploitation agricole qui servent de référence : on estime, par exemple, le ratio d'infrastructures agro-écologiques (haies, prairies) par rapport aux surfaces totales exploitées, ou encore le nombre de cultures dans l'assolement ; *idem* pour les certifications environnementales (bio, HVE) qui doivent en principe engager l'ensemble de l'exploitation si elles veulent être pleinement reconnues par la PAC.

En revanche, la dimension collective des dispositifs, à l'échelle d'une pluralité d'exploitations ou d'un territoire tout entier, demeure assez absente. Certes, quelques initiatives se développent ce sens. Les plus connues sont les GIEE mis en place par la loi du 13 octobre 2014. Plus récemment, le plan Ecophyto 2 a créé le « groupe des 30 000 », lequel cible uniquement des projets collectifs de réduction significative de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Ces dispositifs ont en commun un fonctionnement souple, relativement informel, dans le but d'accompagner des collectifs d'agriculteurs. La labellisation, en l'occurrence, sert surtout à répondre à des appels à projets pourvoyeurs de financements.

A l'évidence, d'autres outils plus solides seraient nécessaires à l'encouragement de l'action collective, pour dépasser les frontières de la propriété individuelle qui ne font pas sens d'un point de vue épidémique. Horizontalement, pour engager des groupes d'agriculteurs, on pense à des contrats de paiements pour services environnementaux collectifs couvrant tout un bassin de production. Ces démarches pourraient être complétées, verticalement, par une participation active des filières : celles-ci, en plus d'initier des changements de pratiques à l'échelle de leurs adhérents (par ex. mise en place de la confusion sexuelle pour tout un vignoble), pourraient s'en rendre solidaires en soutenant financièrement ou matériellement ces efforts.

**28. Sans transition.** La normalisation des alternatives aux pesticides conventionnels se veut un processus destiné à leur conférer un rôle central, dans la réglementation phytosanitaire en particulier, et dans le droit de la transition agro-écologique en général. Disruptif par essence, ce projet doit reposer, pour être socialement et économiquement acceptable, sur une méthode rigoureuse de substitution des substances risquées à partir d'évaluations scientifiques qui mettent le pouvoir politique face à ses responsabilités. Car le marché, sans signaux publics forts, ne parviendra que mal à éradiquer les molécules les plus efficaces et les moins coûteuses. Tout ce qui peut être fait, techniquement, financièrement, pour se passer des matières polluantes doit être entrepris. Cela vaut sur le plan juridique par une plus grande convergence des luttes environnementales, aussi mieux intégrées aux dynamiques territoriales.