



La normativité des alternatives aux pesticides

Benoît Grimonprez

► To cite this version:

Benoît Grimonprez. La normativité des alternatives aux pesticides. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2021, nov. (305), pp.393. hal-03410861v2

HAL Id: hal-03410861

<https://hal.science/hal-03410861v2>

Submitted on 3 Jan 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.

La normativité des alternatives aux pesticides

The normativity of alternatives to pesticides

Benoît Grimonprez

Professeur à la faculté de droit de Poitiers

Directeur de l'Institut de droit rural de l'Université de Poitiers

Résumé

La baisse de l'usage, voire la sortie totale, des produits phytosanitaires chimiques passe par l'emploi d'autres stratégies de protection des cultures. Ces alternatives, au-delà d'être des techniques agronomiques, sont progressivement reconnues par le droit. A travers les différentes règles qui leur sont destinées, ressort même un véritable statut juridique des alternatives. Celui-ci est cependant encore très largement inachevé tant en ce qui concerne les règles de mise sur le marché que les règles d'utilisation de ces méthodes. Surtout, les textes n'organisent pas méthodiquement, sur les plans réglementaire et économique, la manière dont les alternatives peuvent se substituer aux produits actuellement jugés néfastes.

Summary

The reduction in the use of chemical plant protection products, or even their total withdrawal, requires the use of other crop protection strategies. These alternatives, in addition to being agronomic techniques, are gradually being recognised by the law. Through the various rules intended for them, a real legal status for alternatives is even emerging. However, this status is still largely unfinished, both in terms of the rules for placing these methods on the market and the rules for their use. Above all, the texts do not methodically organise, from a regulatory and economic point of view, the way in which alternatives can replace products currently considered harmful.

1. Sujet de droit ? Désherber mécaniquement plutôt que chimiquement, allonger la rotation des assolements pour diminuer la pression parasitaire, utiliser des variétés végétales plus résistantes, ou encore pratiquer la confusion sexuelle pour dérouter les insectes ravageurs, en quoi ces techniques mobilisent-elles le droit ? Généralement, la question des moyens de « cultiver et protéger autrement » est traitée sous l'angle agronomique, voire économique. Pourtant, les sources juridiques que sont les textes internationaux et nationaux montrent que le sujet des alternatives aux pesticides de synthèse a déjà fait irruption dans nos normes.

2. Les pesticides et leurs alternatives. Les produits phytopharmaceutiques utilisés en agriculture sont toutes les substances actives permettant de lutter contre les organismes nuisibles aux cultures : c'est leur fonction protectrice des végétaux qui définit juridiquement

les pesticides¹. Au regard de ce critère, il apparaît qu'un certain nombre de méthodes, présentées comme alternatives, se trouvent elles-mêmes enfermées dans le champ juridique des pesticides.

Le droit procède à une catégorisation complexe des substances pesticides : « préoccupantes », « dont on envisage la substitution », « à faible risque », « de base »... La réflexion sur les alternatives s'appuie, quant à elle, sur une distinction cardinale opérée entre les méthodes chimiques et les méthodes non-chimiques de lutte contre les ennemis des cultures. Texte de base, le règlement (CE) n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 (art. 3) désigne par « méthodes non chimiques » les méthodes de substitution aux pesticides chimiques pour la protection phytosanitaire fondées :

- sur des techniques agronomiques (rotation des cultures, techniques et dates de semis, gestion de la fertilisation, infrastructures écologiques à l'intérieur et l'extérieur du site de production) ;
- ou sur des méthodes physiques, mécaniques ou biologiques.

La notion de « méthodes alternatives » est également consacrée par la législation française. L'article L. 254-6-4 du Code rural, relatif au conseil en matière phytosanitaire, reprend les pratiques visées par le droit européen et y ajoute : les produits de biocontrôle (C. rur., art. L. 253-5), les produits composés de substances de base (règl. n° 1107/2009, art. 23) et les produits à faibles risques (règl. n° 1107/2009, art. 47).

3. Alternatives aux pesticides et pesticides alternatifs. Dans ce sens large que nous privilégierons, les « alternatives » comprennent donc en réalité deux objets juridiquement distincts. D'une part, les pratiques culturales permettant de se passer en tout ou partie de l'usage des pesticides : associations de plantes, protection physique (filets) ou travail mécanique (labour), lutte biologique par conservation (augmentation des services écosystémiques de régulation)... Il s'agit, pour le coup, de véritables alternatives aux pesticides. Mais il y a, d'autre part, les « pesticides alternatifs », qui sont des substances actives (y compris les microorganismes) protectrices des plantes, considérées comme contribuant à la performance environnementale des exploitations agricoles².

Ces substances auraient pour principale qualité d'être d'origine naturelle, par opposition aux produits de synthèse issus de l'industrie chimique. Cet aspect est cependant à relativiser. Le biocontrôle, par exemple, correspondant aux « agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée », comprend aussi des médiateurs chimiques de synthèse (comme les phéromones) (C. rur., art. L. 253-6) ! Plus ici que le produit lui-même, c'est le mécanisme de régulation – chimique en l'occurrence – qui se veut naturel... De même, les substances naturelles végétales ou minérales peuvent avoir été synthétisées dans la mesure où elles sont la réplique de celles présentes dans le milieu³.

¹ Dir. 91/414/CEE du Conseil, 15 juill. 1991, art. 2.

² Le dispositif des CEPP, au titre des actions standardisées, ne nomme comme « méthodes alternatives » que les équipements et produits de substitution et les distingue des nouvelles pratiques agronomiques ou encore des variétés résistantes : https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/document_administratif-4fc05749-09f0-4e64-86fb-4cfcc7128fae.

³ A noter également que les adjuvants ajoutés à la substance active naturelle dans le produit final ne sont pas forcément eux-mêmes d'origine naturelle.

Mais un autre critère, combiné à la naturalité, s'ajoute presque nécessairement : le faible risque de la substance. Il s'agit, sinon, d'un élément qui disqualifie l'alternative. A titre d'exemple le cuivre, naturellement présent dans la croûte terrestre, ne peut être rangé parmi les alternatives compte tenu de ses effets polluants sur les sols, et ce même si son usage est autorisé en agriculture biologique à défaut d'autres solutions aussi efficaces de protection.

En résumé, face aux pesticides qu'on appellera conventionnels⁴, existe un ensemble d'alternatives, correspondant soit à des méthodes culturales particulières, soit à des substances actives d'origine essentiellement biologique et surtout peu risquées.

4. Politique d'usage des pesticides : prégnance du *land sparing*. Les politiques gouvernant l'usage des pesticides et leurs alternatives sont, en France, fortement marquées par la logique du *land sparing*, approche de l'économie des terres qui sépare spatialement les zones peu exploitées de celles pouvant accepter des systèmes agricoles plus intensifs. Ainsi, aux zones non-traitées (ZNT) chimiquement s'opposent les surfaces ordinaires peu sujettes aux restrictions. Ce sont, autrement dit, dans les « aires protégées » que les alternatives sont majoritairement déployées : réserves naturelles, biotopes protégés, zones soumises à des contraintes environnementales (ZSCE), trames vertes et bleues, zones prioritaires pour la biodiversité... ; s'y ajoutent toutes les « bandes tampons » délimitées le long des points d'eau, et maintenant aux abords des habitations et des établissements accueillant des personnes vulnérables. Une telle stratégie rencontre toutefois d'évidentes limites : outre qu'elle creuse les inégalités territoriales, elle suppose de sanctuariser toujours plus d'espaces pour baisser la quantité globale de produits épandus. D'où un succès, tout au moins dans le débat intellectuel, de l'autre théorie, celle du *land sharing*, prônant l'harmonisation, sur les mêmes territoires, des enjeux de conservation de la biodiversité et de production agricole à partir d'une intensification des dynamiques du vivant. Les politiques publiques, malgré leurs fluctuations, semblent quand même s'engager dans cette seconde voie à travers l'objectif de diminution générale des pesticides au moyen de la large diffusion de l'agroécologie.

5. Statut normatif des alternatives. Notre réflexion sur le statut normatif des alternatives reposera sur la méthodologie classique de la recherche juridique, à savoir l'analyse détaillée des textes, la mise en valeur de leurs qualités et la critique de leurs défauts par rapport aux objectifs politiques affichés. Cet état des lieux du droit servira à des réflexions plus prospectives visant à l'amélioration du traitement juridique des alternatives.

Les travaux juridiques se sont jusqu'à présent focalisés sur les pesticides de synthèse et la réglementation extrêmement complexe qui les entoure. C'est un prisme « naturel » du droit de l'environnement que d'appréhender les activités polluantes en vue de les réguler. Il est plus rare de réfléchir aux règles, déjà existantes ou à inventer, qui permettraient de ne pas endommager les écosystèmes et la santé. C'est pourquoi très peu d'études, en droit, creuse le régime des alternatives aux pesticides conventionnels⁵.

⁴ Le ministère de l'agriculture désigne aussi comme « conventionnelles » les substances dont la réduction est recherchée. Il en exclut toutes celles qui sont autorisées en agriculture biologique et les produits de biocontrôle : <https://agriculture.gouv.fr/publication-des-donnees-provisoires-des-ventes-de-produits-phytopharmaceutiques-en-2020>

⁵ V. essentiellement : I. Doussan, *JurisClasseur rural*, Fasc. 320 : Pesticides à usages agricoles, 2021. Les quelques autres travaux ne sont pas publiés : P. Billet, « ALTERPHYTO, Approches juridiques des protections alternatives contre les ennemis des cultures », Rapport de recherche, 2015 ; L. Bodiguel, « Les alternatives aux pesticides au prisme du droit de l'exploitation agricole », Rapport de recherche, Ministère de l'écologie, 2017.

La première phase de cette recherche, objet du présent article, consiste à montrer que les méthodes non-chimiques (toujours non-polluantes ?) ne sont pas du « non-droit ». Elles jouissent déjà, en tant qu'alternatives pour la protection des cultures, d'un statut juridique propre. On parlera d'une « normativité » des techniques non-chimiques, au sens où elles sont un objet juridique identifié générateur de règles spécifiques. La (nécessaire) reconnaissance institutionnelle des alternatives ne préjuge cependant pas de leur portée sur le plan juridique. Encore installées à un rang subalterne, les alternatives aux pesticides conventionnels pourraient-elles, dans une future politique agricole, devenir LA norme ? La seconde phase de cette recherche, exposée dans une publication complémentaire, analysera un possible processus de « normalisation » des alternatives, c'est-à-dire le passage d'une norme, relativement mineure, à une norme majeure de notre système juridique.

La place actuellement occupée dans l'ordre juridique par les alternatives ne se comprend qu'en miroir des pesticides dont elles cherchent à se distinguer. C'est pourquoi, les deux grands stades qui caractérisent le droit des produits phytosanitaires continuent, jusqu'à preuve du contraire, de fournir la meilleure grille de lecture : le stade initial de la mise sur le marché des substances et produits (I), et celui final de leur utilisation (II).

I. Les alternatives au stade de la mise sur le marché des pesticides

6. Porte d'entrée des produits. L'autorisation de distribuer et d'utiliser un produit est le filtre garantissant sa compatibilité avec la préservation de l'environnement et de la santé humaine (Règl. CE n°1107/2009, 21 oct. 2009, art. 4). Ce processus d'homologation officielle est aussi lourd de conséquences pratiques. Un produit légalement mis sur le marché est en quelque sorte « blanchi » aux yeux de ses usagers. « Si le produit est autorisé, c'est qu'il n'est pas dangereux » entend-on régulièrement dans le discours de la profession agricole. La réglementation peut ainsi elle-même induire des phénomènes de résistance au changement d'itinéraires techniques, surtout quand ceux proposés en échange sont moins balisés et n'ont pas fait la preuve de leur complète efficacité.

Pour ces raisons, la balance entre solution chimique et non-chimique est primordiale au stade de l'autorisation de tel ou tel mode de protection des plantes. Cette problématique reçoit de la part du droit une double réponse, loin d'être parfaite. D'un côté, il s'agit de décourager l'option chimique par l'examen de solutions comparables et moins dommageables. De l'autre, il s'agit d'encourager les alternatives en tant que telles en facilitant leur mise à disposition des acteurs.

A. Les alternatives : frein à l'arrivée des pesticides conventionnels ?

7. Absence d'analyse comparative systématique. L'existence ou non d'autres moyens de lutte phytosanitaire n'est pas un critère systématique de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) des pesticides. Une substance est évaluée pour elle-même, en fonction de ses potentiels effets nocifs et de son « efficacité suffisante » pour l'usage auquel elle est destinée⁶. L'analyse comparative entre le produit candidat à l'autorisation et d'autres solutions n'est pas

⁶ Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 4, § 3, a). Cette efficacité, traduites en termes d'intensité, d'uniformité et de durée, s'apprécie par comparaison à des témoins et des produits de référence proches du produit testé.

posée comme principe. Elle n'est prévue que dans trois hypothèses précises, en tant que levier de la non-autorisation d'un produit suspect.

8. Evaluation comparative obligatoire des produits dont on envisage la substitution. Le premier cas est l'évaluation comparative obligatoire des produits dont on envisage la substitution. Parmi les substances préoccupantes, c'est-à-dire capables de provoquer des effets néfastes pour l'homme, les animaux ou l'environnement, figurent celles « dont on envisage la substitution »⁷. Celles-ci sont, malgré leur dangerosité, exceptionnellement approuvées en l'absence de meilleure solution. Il revient aux Etats de réaliser une évaluation comparative systématique lors de l'étude de la mise sur le marché de produits contenant de telles substances⁸. Plus précisément, pour que l'autorisation soit refusée ou limitée, doivent ressortir de l'analyse quatre éléments cumulés⁹ :

- il existe déjà, pour les utilisations précisées dans la demande, un produit phytopharmaceutique autorisé ou une méthode non chimique de prévention ou de lutte qui est sensiblement plus sûr pour la santé humaine ou animale ou l'environnement ;
- la substitution par ces produits ou ces méthodes non-chimiques ne présente pas d'inconvénients économiques ou pratiques majeurs ;
- la diversité chimique des substances actives, le cas échéant, ou les méthodes et pratiques de gestion des cultures et de prévention des ennemis des cultures sont de nature à réduire autant que possible l'apparition d'une résistance dans l'organisme cible ;
- les conséquences sur les autorisations pour des utilisations mineures sont prises en compte.

Plus qu'une condition de l'autorisation du produit dangereux, l'analyse comparative se présente comme un mode de retrait de celle-ci. Théoriquement intéressant, le dispositif s'avère toutefois peu efficient en pratique à cause de critères trop restrictifs¹⁰. De fait, l'ANSES en France n'a procédé à l'interdiction d'aucun produit sur ce fondement, et ce d'autant que « ce sont les demandeurs d'AMM qui doivent fournir les éléments d'analyse pour cette évaluation comparative »¹¹.

9. Evaluation comparative facultative des autres produits. Le deuxième cas est l'évaluation comparative facultative pour les produits déjà homologués. Le règlement n° 1107/2009 (art. 50. 2) dispose que le retrait d'une AMM pour une molécule autorisée au niveau européen est exceptionnellement possible par un Etat membre dans le cas où il existe une méthode alternative non-chimique de prévention ou de lutte pour la même utilisation et si elle est d'usage courant. Nous sommes donc ici en présence de substances approuvées par l'Europe qu'un pays souhaite néanmoins bannir sur son territoire.

Cette procédure de restriction a récemment été mise en œuvre par l'ANSES en vue de la réévaluation des futures demandes d'AMM d'herbicides à base de glyphosate. Mandaté par le gouvernement dans le cadre de son plan de sortie de cette substance, l'autorité sanitaire a

⁷ Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 3-4.

⁸ Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 50.

⁹ Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 50. 1. Les principes et critères de l'évaluation comparative sont énoncés à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1107/2009.

¹⁰ D. Martin et G. Menuel, Rapport n° 852 de la Mission d'information commune sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, 4 avr. 2018, p. 68.

¹¹ Rapp. IGAS, CGEDD, CGAAER, Utilisation des produits phytopharmaceutiques, déc. 2017, t. 1, p. 41.

procédé en 2018 à une évaluation comparative du glyphosate et de ses alternatives non-chimiques. Les principaux usages du glyphosate ont été passés en revue (viticulture, arboriculture fruitière, grandes cultures, forêt), ainsi que les inconvénients pratiques et économiques de leurs alternatives. A l'issue 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 est jugé encore nécessaire¹².

L'expérience de l'exercice comparatif témoigne de son utilité : permettre d'éliminer des pratiques néfastes, rendues obsolètes par d'autres plus vertueuses. Cependant, la nécessité d'identifier un « usage courant » de l'alternative paralyse grandement la démarche. Ce critère exclut d'en faire un levier du changement de modèle, puisque tant qu'elle n'est pas généralisée (d'usage courant), l'alternative ne peut servir à écarter un produit. Or, dans un système agricole conventionnel reposant largement sur l'emploi de pesticides, les autres stratégies de protection des cultures ne sont, par définition, pas entrées dans les mœurs. L'annexe IV du règlement de 2009 cadenas encore plus la procédure de l'article 50. 2 en ajoutant un autre critère : 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 ». D'où une place prépondérante, dans l'évaluation conduite par les autorités sanitaires, des considérations économiques pour arriver à décider la substitution d'un pesticide par une alternative. Le dernier écueil de cette procédure d'exception est son périmètre : il s'agit de la décision d'un Etat membre relative à sa propre production, au milieu d'un marché intérieur européen qui reste ouvert. Ainsi la stratégie mise en place par un pays, sur le glyphosate par exemple, ne peut avoir d'effet sur celle des autres pays producteurs, ni entraver la libre circulation de leurs produits sur le territoire où la substance a été répudiée.

10. Evaluation comparative des substances non autorisées. Le dernier cas est l'évaluation comparative des substances non-autorisées. Le droit européen accepte qu'un produit phytosanitaire dont la substance n'a pas été homologuée soit temporairement mis sur le marché. La règle figure à l'article 53. 1 du règlement n° 1107/2009. L'existence d'un danger exceptionnel, l'encadrement strict des conditions d'utilisations et l'absence de solution alternative satisfaisante, sont les trois critères requis pour l'octroi des dérogations dites « 120 jours ». L'idée est de disposer de solutions limitées dans le temps permettant de réagir vite et fort aux ravages en train d'être commis par un nuisible. La vérification de la disponibilité d'autres moyens raisonnables garantit ainsi que ce dispositif dérogatoire n'est pas détourné de sa fonction.

Cette mise en balance des solutions a dernièrement été utilisée pour les substances de la famille des néonicotinoïdes. Pour rappel, la loi « pour la reconquête de la biodiversité » du 8 août 2016 avait programmé l'interdiction des produits de cette gamme ; elle ménageait cependant des dérogations jusqu'au 1er juillet 2020 sur la base d'une comparaison établie par l'ANSES sur les bénéfices et les risques liés aux usages de ces produits avec ceux de produits de substitution ou de méthodes alternatives. L'agence sanitaire avait ainsi rendu plusieurs rapports, concluant, pour une majorité des usages, à l'existence d'alternatives (chimiques et

¹² ANSES, Rapports d'évaluation comparative – cas des produits à base de glyphosate, 9 oct. 2020.

non-chimiques) suffisamment efficaces, mais pointait néanmoins des situations d'impasses techniques¹³.

Ce sont ces mêmes considérations qui ont conduit à réintroduire jusqu'en 2023 l'usage des néonicotinoïdes pour la culture de la betterave. Le législateur a estimé que, sans ces substances, la filière serait restée démunie face aux infestations de pucerons, comme celle qui a sévi lors de l'année 2020¹⁴. C'est aussi le constat dressé par le juge administratif lorsqu'il a validé l'arrêté autorisant l'utilisation de semences de betteraves enrobées de néonicotinoïdes pour la campagne 2021¹⁵.

Chacun de ces dispositifs juridiques comparatifs atteste de la normativité des alternatives, vues comme des points de repères face aux produits les plus controversés. Car c'est bien, en l'occurrence, l'absence de solution de substitution qui fonde juridiquement les dérogations dont bénéficient certains pesticides.

B. L'encouragement de la disponibilité des alternatives

11. Encadrement du déploiement des pesticides alternatifs. Le droit considère aussi les alternatives pour elles-mêmes. Celles répondant à la qualification de pesticides (alternatifs) n'échappent pas à ce corpus réglementaire. Les substances actives, y compris naturelles et peu risquées, obéissent au principe de l'autorisation préalable après évaluation par les instances sanitaires¹⁶. Justifiée par une logique marchande, cette procédure conditionne leur distribution, même gratuite, y compris leur utilisation ou leur recommandation.

12. Allègement du « pass phytosanitaire ». « Substances de base », « produits de biocontrôle », « préparations naturelles peu préoccupantes », « substances à faible risque » sont autant de variétés de pesticides « alternatifs » sériées et traitées par la réglementation. L'enchevêtrement des catégories européennes et françaises n'aide pas à y voir clair et entrave bien souvent leur déploiement.

La catégorie des substances de base est approuvée par un Etat « lorsque toutes les évaluations pertinentes, effectuées conformément à d'autres législations communautaires régissant l'utilisation de cette substance à des fins autres que celles d'un produit phytopharmaceutique, montrent que la substance n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine ou animale ni d'effet inacceptable sur l'environnement »¹⁷. La législation poursuit ici l'objectif de reconnaître les propriétés phytosanitaires d'un certain nombre de produits communs, notamment alimentaires (ex. vinaigre, sucre, lactosérum, huile de tournesol).

¹³ V. évaluation du 7 mai 2018 « mettant en balance les risques et les bénéfices relatifs à d'autres produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte pour les usages autorisés en France des produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes ».

¹⁴ Il est à noter que le conseil de surveillance, créé pour suivre et évaluer les conséquences des dérogations accordées au secteur betteravier, comporte dans ses missions celle de veiller à la bonne organisation de la recherche sur les alternatives aux néonicotinoïdes (C. rur., art. L. 253-8, II bis).

¹⁵ CE, ord. 15 mars 2021, n°s 450194 et 450199 : comm. B. Grimonprez et I. Bouchema, Droit de l'environnement avr. 2021, p. 156.

¹⁶ V. le rappel aux apiculteurs, en octobre 2020, que l'acide oxalique, utilisé contre le varroa, un parasite des ruches, n'est pas autorisé comme médicament vétérinaire dans la mesure où il ne bénéficie pas d'autorisation de mise sur le marché.

¹⁷ Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 23. 2. Dès lors que les substances de base ne sont pas mises sur le marché en tant que produit phytopharmaceutique, leur utilisation ne requiert pas d'autorisation spéciale (Règl. (CE) n° 1107/2009, art. 28. 2).

C'est dans ce sillage, et à la suite d'un vif débat juridique sur le purin d'ortie¹⁸, que la France a forgé une autre catégorie : les préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP)¹⁹. Après bien des controverses, la loi du 13 octobre 2014 les a définies comme celles obtenues par un procédé accessible à l'utilisateur final et qui sont composées, soit de substances de base, soit de substances naturelles à usage biostimulant (C. rur., art. L. 253-1). Il convient de noter que seules les PNPP exclusivement composées de substances de base reçoivent la qualification de pesticides et doivent, à ce titre, observer les règles d'approbation simplifiées du règlement européen (art. 23)²⁰.

De la même manière, le biocontrôle est une notion typiquement française²¹. Notre droit définit ce procédé comme « des agents et produits utilisant des mécanismes naturels dans le cadre de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures. Ils comprennent en particulier : 1° Les macro-organismes²² ; 2° Les produits phytopharmaceutiques comprenant des micro-organismes²³, des médiateurs chimiques comme les phéromones et les kairomones et des substances naturelles d'origine végétale, animale ou minérale » (C. rur., art. L. 253-6). Seule la seconde catégorie, celle des produits phytopharmaceutiques, entre dans le champ des pesticides proprement dit. Une remarque ici est que le droit n'a pas créé de conditions spécifiques d'approbation des moyens de protection biologique, à l'exception d'un délai d'instruction des dossiers par l'ANSES abaissé à six mois (C. rur., art. R. 253-11)²⁴. La loi du 30 octobre 2018 plaide d'ailleurs pour la réduction des délais d'évaluation de ces produits et l'allègement des démarches administratives pour les entreprises concernées au sein du plan d'action national Ecophyto (C. rur., art. L. 253-6). Dans les faits, la plupart des produits de biocontrôle sera affiliée à la catégorie européenne des substances à faible risque.

Les substances à faible risque, quant à elles, sont spécifiquement envisagées par le règlement n° 1107/2009 (art. 22), qui les définit négativement : il s'agit de celles qui ne sont ni cancérogènes, ni mutagènes, n'ayant pas non plus d'effets neurotoxiques ou immunotoxiques ou réputées perturbateur endocrinien (Règl. n° 1107/2009, annexe II, point 5). Si elles sont évaluées en priorité dans le cadre du Programme de travail de réexamen des substances, elles ne bénéficient pas d'un traitement beaucoup plus favorable. Mise à part une approbation pour une durée allongée de 15 ans, elles sont soumises aux mêmes critères et procédures que les autres substances actives²⁵.

¹⁸ I. Doussan, « De l'irruption du purin d'orties dans le champ du juridique », *Droit de l'environnement*, déc. 2006, p. 393.

¹⁹ L. n° 2006-1772, 30 déc. 2006, art. 36.

²⁰ Les substances naturelles à usage biostimulant (SNUB) sont définies dans un décret du 27 avril 2016 (C. rur., art. D. 255-30-1 et s.). Pour faciliter leur usage, le régime de leur mise sur le marché a, là aussi, été simplifié (C. rur., art. D. 255-30-1).

²¹ Créée par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014.

²² C. rur., art. R. 258-1. Ces derniers ne sont pas considérés comme des produits phytosanitaires et échappent donc à leur régime. Ils peuvent néanmoins devoir obtenir une autorisation pour leur introduction dans l'environnement lorsqu'ils proviennent d'autres territoires : macro-organismes non indigènes utilisés dans le cadre de la lutte biologique : D. n° 2012-140, 30 janv. 2012.

²³ Champignons, bactéries, virus... Ceux-ci sont embarqués dans la réglementation sur les pesticides (Règl. n° 1107/2009, art. 2. 2).

²⁴ La loi du 30 octobre 2018 plaide également pour la réduction des délais d'évaluation de tels produits et l'allègement des démarches administratives pour les entreprises concernées (C. rur., art. L. 253-6).

²⁵ Les produits exclusivement composés de substances à faible risque sont autorisés par les Etats dans un registre particulier (Règl. n° 1107/2009, art. 47).

13. Mal-traitance juridique des alternatives. En dépit de leur promotion officielle²⁶, en particulier dans les plans successifs « Ecophyto » (C. rur., art. L. 253-6), nombre de pesticides alternatifs subissent les affres de la réglementation de la mise sur le marché. Si les substances de base ont bénéficié du vent de la libéralisation, les autres produits sont contraints d'affronter des procédures pensées pour les produits de l'industrie agrochimique et prenant pour critère central l'efficacité²⁷.

Preuve est que les substances classées à faibles risques, approuvées en 2019, se limitaient à 13 (dont 12 biologiques), tandis que 16 produits de ce type avaient été homologués en France. Plusieurs résolutions du Parlement européen ont pointé ce maigre bilan, diagnostiquant un cadre d'évaluation trop rigide et lourd qui dissuaderait les entreprises d'utiliser cette voie alternative²⁸.

Le biocontrôle semble pâtir des mêmes obstacles. Déjà lesdits produits doivent nécessairement faire partie de ceux figurant sur une liste administrative périodiquement actualisée par une note de service du ministère²⁹. L'élargissement de la catégorie, avant même l'autorisation du produit, passe donc a priori par les arcanes de l'administration³⁰. S'ajoutent, comme pour les autres substances non-chimiques, des lourdeurs procédurales amenant les distributeurs à utiliser d'autres voies d'homologation plus souples³¹.

De ces constats, ressort une mainmise du droit des pesticides sur les substances alternatives, qui se trouvent embarquées dans une logique marchande qui n'est pas toujours conforme à leur nature³². Outre que leur efficacité est plus relative, et s'apprécie scientifiquement sur d'autres bases (ex. combinaison entre lutte biologique et biopesticides), leur appropriation par les acteurs est aussi parfois différente : mise en commun, partage, en dehors des canaux commerciaux habituels. Qu'à cela ne tienne, un produit destiné à la protection des plantes, à défaut d'autorisation, est par principe interdit, quelles que soient sa composition et ses impacts. La raison : qui dit alternatif ne dit pas forcément inoffensif. La question des potentiels risques demeure constamment posée³³. Ce filtrage, en amont, se justifie donc par le fait, d'une part, qu'aucun produit n'est absolument sans effet sur le milieu ; mêmes les matières naturelles et organiques peuvent s'avérer dommageables pour l'homme³⁴ et

²⁶ Communication de la Commission européenne 2018/C 265/02 du 27 juill. 2018.

²⁷ I. Doussan et G. Thévenot, « L'AMM, obstacle ou moteur pour le développement d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques ? », 2015, inédit.

²⁸ Parl. Euro., rés. 15 févr. 2017 sur les pesticides à faible risque d'origine biologique (2016/2903(RSP)) ; Parl. Euro., rés. 12 fév. 2019 sur la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur l'utilisation durable des pesticides (2017/2284(INI)).

²⁹ Ainsi une note de service mensuelle de la Direction générale de l'alimentation établit la liste des produits phytopharmaceutiques de biocontrôle.

³⁰ Rapport n° 16055, Les produits de biocontrôle pour la protection des cultures, CGAAER, ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, janv. 2017, p. 21.

³¹ Rapport n° 16055 préc., p. 31 : évoquant l'évaluation des produits de biocontrôle comme matières fertilisantes pour une commercialisation plus rapide en tant que « biostimulants ». Dans ses recommandations (p. 32) : « la mission constate que les délais d'instruction des dossiers d'autorisation de mise sur le marché sont un obstacle majeur pour la mise à disposition des produits de biocontrôle ».

³² I. Doussan et G. Thévenot, art préc.

³³ X. Fauvergue et alii., *Biocontrôle*, ed. Quae, 2020, p. 193 et s.

³⁴ Exemple du retrait du marché de la nicotine comme biopesticide en raison de son caractère neurotoxique.

l'environnement³⁵. D'autre part, les produits alternatifs, lors de leur usage, sont épargnés par la plupart des restrictions qui touchent les pesticides.

Malgré ces considérations sanitaires, l'inflation normative est telle qu'elle finit par étreindre les alternatives et dissuader d'y recourir massivement. Une refonte globale des catégories de substances – trop nombreuses, subtiles et complexes - mériterait d'être entreprise³⁶ à l'aune sûrement de la notion de risques. Il pourrait ainsi y avoir, d'un côté, les produits naturels à la toxicité quasiment nulle, soumis à simple déclaration et pharmacovigilance ; et de l'autre, ceux présentant des risques mineurs, pour lesquels les protocoles d'évaluation continueraient d'exister sous des formes allégées par rapport aux substances conventionnelles, et avec maintien d'un suivi dans le temps. A trop privilégier le principe de précaution sur le principe d'innovation, on aboutit paradoxalement à perpétuer les pratiques dont les effets négatifs sur l'écosystème sont avérés.

II. Les alternatives au stade de la protection des cultures

14. Des paroles et des actes. Le statut des alternatives change lorsqu'on les étudie au moment de la protection effective des cultures. Théoriquement, l'objectif affiché de la lutte intégrée contre les bioagresseurs les place au centre de la stratégie phytosanitaire ; ce dont sont censées témoigner des règles dérogatoires pour favoriser l'usage des solutions non-chimiques. Plusieurs défauts émaillent pourtant ce régime et contribuent à son ineffectivité.

A. La lutte intégrée : un objectif lointain

15. Voix européenne. La directive 2009/128/CE du 21 octobre 2009 visant à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable affirme le principe, dès son article premier, du recours à « la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides ».

Selon le législateur européen, la protection intégrée consiste en « la prise en considération attentive de toutes les méthodes de protection des plantes disponibles et, par conséquent, l'intégration des mesures appropriées qui découragent le développement des populations d'organismes nuisibles et maintiennent le recours aux produits phytopharmaceutiques et à d'autres types d'interventions à des niveaux justifiés des points de vue économique et environnemental, et réduisent ou limitent au maximum les risques pour la santé humaine et l'environnement. La protection intégrée des cultures privilégie la croissance de cultures saines en veillant à perturber le moins possible les agro-écosystèmes et encourage les mécanismes naturels de lutte contre les ennemis des cultures »³⁷. Il s'ensuit pour les Etats membres le devoir de décrire, dans leurs plans d'action nationaux, « la manière dont ils assurent la mise en œuvre de ces principes en accordant la priorité, autant que possible, aux méthodes non chimiques de protection des plantes »³⁸.

³⁵ Les insecticides botaniques, qui ne sont pas toujours sélectifs, peuvent affecter aussi bien les arthropodes non-bénéfiques (ravageurs) que les auxiliaires des cultures (prédateurs, pollinisateurs).

³⁶ I. Doussan, *JurisClasseur rural*, Fasc. 320 : Pesticides à usages agricoles, 2021.

³⁷ Dir. 2009/128/CE, 21 oct. 2009, art. 3. 6. Définition reprise en France à l'article D. 253-44 du Code rural.

³⁸ Dir. 2009/128/CE, 21 oct. 2009, cons. 19.

16. Des plans d'actions nationaux de faible portée. En application de la directive de 2009, les plans d'actions nationaux « pour une utilisation durable des produits phytosanitaires » se sont enchaînés en France. Baptisés « Ecophyto »³⁹, ils fixent les objectifs quantitatifs, les cibles, les mesures et calendriers en vue de réduire les conséquences de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. La recherche de solutions alternatives aux pesticides, les mesures encourageant l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée, et les méthodes de substitution pour réduire la dépendance aux phytosanitaires font officiellement partie de ces programmes (C. rur., art. L. 253-6). Est d'ailleurs adossée au plan une stratégie nationale de déploiement du biocontrôle⁴⁰. Cette feuille de route laisse donc croire que, depuis plus de 10 ans, les alternatives forment le cœur des politiques publiques. L'impression est trompeuse.

17. Défauts congénitaux. Absence de résultats à l'appui, on peut dire que la portée normative de ces plans reste extrêmement modeste. En premier lieu, la lutte intégrée n'est pas intégriste : elle met certes en avant la prophylaxie et les « médecines douces » pour les plantes, mais autorise le recours à la pharmacopée chimique à des « niveaux justifiés d'un point de vue économique et environnemental » (C. rur., art. D. 253-44). Or c'est précisément la définition de ces niveaux qui pose problème (réduire d'un quart ? de moitié ? totalement ?). L'ambiguïté profonde de la notion « d'utilisation durable » des pesticides est révélatrice du malaise : s'agit-il de pouvoir continuer à utiliser ces produits en minimisant leurs impacts, donc en les rendant acceptables sur le long terme ? ou bien d'amorcer la voie vers leur sortie durable ? Force est bien de constater, face aux difficultés rencontrées par les exploitations, que prévaut toujours la logique économique sur les autres considérations. En somme, un écueil, et non des moindres, est que le cap même que se fixe la politique agricole prête à discussion.

En second lieu, bien que les Etats soient tenus de mettre en œuvre la lutte intégrée, aucun résultat à atteindre ne leur est assigné. Comparativement à d'autres directives (directive Nitrates de 1991, directive cadre sur l'eau de 2000), il n'y a pas d'objectif chiffré contraignant qui pourrait servir de base à une éventuelle sanction. Aussi chaque Etat, à l'abri de tout contrôle, détermine ses propres ambitions qu'il est libre de reformuler à l'envie. L'échec cuisant des différents plans « Ecophyto » ne contrevient donc à aucune norme⁴¹, là où la politique française de gestion de l'eau a déjà été épinglée à plusieurs reprises par la Cour de justice de l'Union européenne. Ce droit, plus que mou, pour ne pas dire fantomatique, se retrouve dans le contenu peu substantiel des plans d'actions et de leurs déclinaisons techniques.

B. La lutte intégrée : une fin qui ne justifie pas (encore) les moyens

³⁹ Le plan Ecophyto I, adopté en 2008, fixait comme objectif pour 2018 la réduction de 50 % des usages de produits phytopharmaceutiques. Le plan Ecophyto II, quant à lui, prévoyait « une réduction de 25 % d'ici à 2020 reposant sur la généralisation et l'optimisation des systèmes de production économes et performants actuellement disponibles, puis une réduction de 25 % supplémentaires à l'horizon 2025 qui sera atteinte grâce à des mutations plus profondes des systèmes de production et des filières ». Un nouveau plan Écophyto II+ est intervenu en 2019, pour intégrer les mesures du plan d'actions du 25 avril 2018 sur « les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides », ainsi que celles du « plan de sortie du glyphosate ».

⁴⁰ Prévue par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 (dite EGalim), la stratégie nationale de déploiement du biocontrôle a été publiée le 10 novembre 2020.

⁴¹ Rapp. de la Commission, 10 oct. 2017 sur les plans d'action nationaux des États membres et sur les progrès dans la mise en œuvre de la directive 2009/128/CE sur une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (COM (2017) 587. V. aussi, Cour des comptes, « Le bilan des plans Écophyto » : référé n° S2019-2659, 4 février 2020.

18. Mesures portant sur la commercialisation des produits. L'actuel droit de la lutte intégrée prend des formes disparates, surtout incitatives. Le premier type de mesures porte sur la distribution des produits.

Certaines dispositions visent à faire la promotion des alternatives et à interdire celle des pesticides chimiques (rappelant la prohibition de la publicité pour l'alcool et le tabac !). C'est ainsi que les vendeurs agréés de produits phytopharmaceutiques, tout comme les détenteurs du certiphyto, doivent « concourir » à la réalisation des objectifs du plan Ecophyto, notamment par la mise en œuvre de la lutte intégrée (C. rur., art. L. 254-1, V). Les conditions de présentation des pesticides sur le marché portent les traces de cette doctrine. Parmi les règles d'étiquetage, existe désormais l'obligation de faire figurer la mention : « Privilégiez chaque fois que possible les méthodes alternatives et les produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et animale et pour l'environnement, conformément aux principes de la protection intégrée ». (C. rur., art. D. 253-43-2, mod. D. n° 2019-321 du 12 avril 2019).

Instrument phare – et presque unique - des plans Ecophyto, le certificat d'économie de produits phytosanitaires (CEPP) a été créé, au départ expérimentalement, par la loi du 13 octobre 2014. Le dispositif vise à inciter les distributeurs à promouvoir ou à mettre en œuvre auprès des utilisateurs professionnels des actions permettant de réduire l'utilisation, les risques et les impacts des produits (C. rur., art. L. 254-10 et R. 254-31). Sont concernés tous les produits utilisés à des fins agricoles, à l'exception des produits de biocontrôle et des produits prescrits dans le cadre des programmes de lutte obligatoire⁴².

Chaque personne soumise à une obligation d'économie de produits phytopharmaceutiques⁴³ doit justifier de son accomplissement, avec l'option soit de produire des certificats (CEPP) obtenus par la mise en place d'actions de réduction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, soit d'acquiescer des CEPP auprès d'autres obligés (C. rur., art. L. 254-10-2 et R. 254-33)⁴⁴.

L'élément intéressant pour notre étude réside dans les « actions standardisées » permettant d'obtenir un nombre, fixé administrativement, de CEPP⁴⁵. Il s'agit de pratiques techniques arrêtées par le ministre de l'agriculture en regard de leur effet réducteur de l'usage des phytos (C. rur., art. R. 254-34 et R. 254-35)⁴⁶. Le choix du ministre est opéré sur la base de contributions réalisées par les acteurs du monde agricole qui sont ensuite débattues et évaluées par une commission d'experts indépendants. Les principaux leviers retenus comportent, pour une large part, des méthodes alternatives : nouvelles pratiques agronomiques (ex. : association de cultures), utilisation de variétés résistantes ou tolérantes aux maladies, abonnement à des outils d'aide à la décision (OAD), recours à des produits de

⁴² C. rur., art. R. 254-31 : A compter du 1er janvier 2022, en sont aussi exemptés les produits à faible risque.

⁴³ L'obligation est calculée sur la base des ventes de produits phytopharmaceutiques déclarées à la « Banque Nationale des Ventes par les distributeurs de produits phytosanitaires » (BNV-D).

⁴⁴ A. 3 mai 2017 relatif aux modalités de demande de délivrance de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques.

⁴⁵ Le dispositif des CEPP contient, fin 2020, 82 actions standardisées et 1 403 références commerciales.

⁴⁶ V. A. 9 mai 2017 (mod. A. 29 juin 2021) définissant les actions standardisées d'économie de produits phytopharmaceutiques : NOR : AGRG1711537A. V. aussi A. 27 avr. 2017 définissant la méthodologie d'évaluation des actions standardisées d'économie de produits phytopharmaceutiques : NOR : AGRG1711523A.

biocontrôle, actions permettant de réduire les quantités utilisées (ex. : filets anti-insectes, équipements performants ou adjuvants)⁴⁷.

L'instrument des CEPP, dont l'efficacité et l'avenir sont très discutés⁴⁸, présente néanmoins l'intérêt de normaliser, au sens d'intégrer dans une norme juridique, les pratiques considérées comme alternatives à l'usage des pesticides. L'exemple est ainsi fourni de la possibilité – par la négociation collective – d'identifier les solutions agronomiques pertinentes, mais également de quantifier leurs impacts positifs. S'y attachent, en prime, des effets de droit puisque la mise en œuvre de telles actions déclenche, pour leur auteur, l'attribution de certificats grâce auxquels peuvent être respectés les objectifs politiques d'économie de produits.

19. Mesures portant sur le conseil des produits. Le conseil agricole a été profondément réformé par l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 qui en fait une pierre angulaire de la politique de réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques⁴⁹. Ainsi les conseils « privilégient des méthodes alternatives » (C. rur., art. L. 254-6-4). En premier le conseil stratégique, rendu obligatoire tous les 3 ans au moins pour les utilisateurs professionnels de pesticides, prend la forme d'un plan écrit élaboré par le conseiller qui vise à réduire l'usage et les impacts des « phytos » (C. rur., art. R. 254-26-2). Ce plan ne peut recommander le recours aux pesticides conventionnels qu'en justifiant expressément cette solution en considérant la situation de l'entreprise et les méthodes alternatives disponibles (C. rur., art. R. 254-26-2).

En second le conseil spécifique, pouvant être sollicité en cas de problème sanitaire, se doit d'indiquer les méthodes alternatives à l'utilisation de produits phytopharmaceutiques disponibles pour lutter contre la cible du traitement. Il recommande en priorité les produits ou substances qui ont le moins d'impacts sur la santé publique et l'environnement (C. rur., art. R. 254-26-5). Quant à ceux qui sont les plus dangereux, le conseiller ne peut les prescrire que lorsqu'aucune autre solution adaptée n'est identifiable. L'idée est de s'acheminer progressivement vers un principe de vente sous prescription de tous les produits conventionnels⁵⁰.

20. Mesures dérogatoires pour les méthodes non-chimiques. L'objectif de la lutte intégrée se traduit, enfin, par des dérogations spécifiquement accordées aux méthodes non-chimiques. Avec ces dispositions d'exception, logées au cœur même du droit des pesticides, prend corps un régime juridique propre aux produits alternatifs⁵¹.

Au plan commercial tout d'abord, on observe un desserrement substantiel des contraintes. Ainsi l'agrément requis pour les entreprises distribuant ou conseillant l'utilisation des pesticides n'est-il plus obligatoire lorsque leurs activités ne portent que sur des produits de biocontrôle, ou des produits uniquement composés de substances de base ou de substances à faible risque (C. rur., art. L. 254-1). Ces mêmes produits ne se voient pas non plus appliquer la règle de l'interdiction des remises, rabais, ristournes en matière de vente des pesticides (C.

⁴⁷ Bilan pour l'année 2020, ministère chargé de l'agriculture : BO min. Agr. avis du 9 sept. 2021.

⁴⁸ L'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 a en effet supprimé la pénalité financière en cas de non-atteinte de l'obligation.

⁴⁹ Grimonprez (B.) et Bouchema (I.), « Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir », *Revue de Droit Rural*, 2020, comm. 135.

⁵⁰ CGEDD, Conséquences de la séparation des activités de conseil et de vente de produits phytopharmaceutiques, rapp. n° 012409-01, oct. 2018.

⁵¹ H. Bosse-Platière et J.-B. Millard, « L'utilisation des produits phytopharmaceutiques après la loi EGALIM : l'agriculture autrement », *RD rur.* 2019, dossier 25.

rur, art. L. 253-5-1)⁵². En outre, les dirigeants d'exploitations agricoles qui ont exclusivement recours à cette partie inoffensive de la pharmacopée sont dispensés de l'obligation de recevoir un conseil stratégique (C. rur, art. L. 254-6-2). On a également vu que le dispositif des CEPP ne concernait pas les produits de biocontrôle, ni demain ceux à faible risque (C. rur., art. R. 254-31).

Le droit de l'espace rural, ensuite, ménage une place de choix aux « bons pesticides », en tant que levier privilégié de la lutte biologique. En ce sens, les zones non-traitées (ZNT), c'est-à-dire les portions du territoire vierges de produits phytosanitaires, demeurent accueillantes aux substances alternatives. Cependant pas à toutes les catégories selon les types de zones ! Par exemple, les biens des personnes publiques accessibles au public (espaces verts, voiries, forêts) peuvent recevoir certains produits de biocontrôle⁵³, ceux à faible risque et ceux autorisés en agriculture biologique (C. rur., art. L. 253-7, IV). En revanche, à proximité des établissements accueillant des personnes vulnérables, ce sont uniquement les produits à faible risque qui sont tolérés (C. rur., art. L. 253-7-1). Alors que près des habitations riveraines des zones d'épandage, liberté d'usage est laissée à tous les produits de biocontrôle, aux substances de base et à celles à faible risque (C. rur., art. L. 253-8, III). Quant à la pulvérisation aérienne, maintenue à titre expérimental par voie de drones, elle ne peut concerner que les produits autorisés en agriculture biologique, sauf si elle est mise en œuvre par une exploitation certifiée HVE⁵⁴ !

Le dernier volet du droit spécial des alternatives phytosanitaires est fiscal. Le législateur a en effet décliné un régime de faveur pour les produits jugés les moins dommageables pour la santé et l'environnement. Ces substances, parce qu'elles ne sont pas classées comme dangereuses, sont déjà exemptées de la redevance pour pollutions diffuses versée aux agences de l'eau (C. env., art. L. 213-10-8). Une réduction de la taxe fiscale est également prévue pour les demandes d'approbation des dossiers soumises à l'ANSES quand elles portent sur des substances à faible risque ou font partie d'un produit de biocontrôle⁵⁵. S'agissant enfin de la taxe pratiquée sur la vente des pesticides, qui est affectée au financement du dispositif de phytopharmacovigilance et du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides, son taux est nettement abaissé pour les produits de biocontrôle figurant sur une liste (0,1 % du chiffre d'affaires au lieu de 0,9 % en principe)⁵⁶.

Désordre juridique. La multiplication de ces règles spéciales d'une grande technicité brouille le message de la politique agricole et alimentaire. Est confirmé que le cadre juridique applicable aux pesticides, parce que fondé sur une défiance envers les produits, s'avère peu adapté à l'objectif de déploiement des alternatives à large échelle. D'ailleurs le législateur, européen comme français, n'a pas su créer de voie homogène et cohérente pour toutes les substances non-chimiques : selon les types de mesures en effet, ne sont pas concernées les

⁵² Une exception à l'interdiction de la publicité commerciale en faveur des pesticides n'est prévue que pour les produits de biocontrôle et non pour les autres (C. rur., art. L. 253-5).

⁵³ Il faut pour cela qu'ils figurent sur une liste établie par l'autorité administrative.

⁵⁴ L. n° 2018-938, 30 oct. 2018, art. 82.

⁵⁵ Arr. 12 avr. 2017 fixant le barème de la taxe fiscale affectée perçue par l'Anses : NOR : AGRG1604238A : 40 000 euros par demande pour un produit « alternatif » contre 200 000 euros pour une substance conventionnelle.

⁵⁶ A. 27 févr. 2020 fixant le taux de la taxe sur la vente de produits phytopharmaceutiques : NOR : AGRG2001104A.

mêmes catégories de produits, discriminations difficilement compréhensibles pour le profane⁵⁷.

S'ajoute que les méthodes alternatives non-qualifiées de pesticides demeurent souvent dans l'ombre du droit ou sont rattachées à d'autres politiques (eau, biodiversité). La stratégie phytosanitaire de la France devrait pourtant sortir du prisme réducteur des substances (pesticides) pour élargir sa vision à l'ensemble des pratiques (agronomiques) contribuant à la régulation des bioagresseurs (ex. couverts végétaux). Ce spectre plus large offrirait la perspective d'une politique des alternatives plus englobante, moins segmentée. Il permettrait également d'adjoindre à une approche analytique de la protection culturale, qui pense en termes de substitution d'une substance par une autre, une démarche plus systémique insistant sur l'association combinée de techniques à l'échelle de l'exploitation, voire du paysage.

Bilan d'étape. Au terme de cette étude de la législation en vigueur, il est possible de dire que les bases élémentaires d'un droit des alternatives aux pesticides conventionnels sont posées. En dépit du fait que ces techniques sont réputées compatibles avec le développement durable, elles font l'objet d'un traitement juridique particulier, généralement au sein même du droit des pesticides, ce qui, comme on a pu le voir, est source d'entraves.

L'autre enseignement est que l'amplification des stratégies alternatives de protection des cultures passe par une évolution du droit. Tel qu'il est aujourd'hui construit, le cadre juridique non seulement légitime les choix productivistes d'hier, mais ne fournit pas les moyens aux acteurs de basculer vers la sortie des pesticides de synthèse. Il faudrait, pour avancer dans cette voie, que les solutions alternatives sortent du statut juridique marginal qu'elles occupent pour accéder à un rôle pivot dans notre système ; que d'exceptions qu'on cherche laborieusement et de manière fort coûteuse à inciter, elles deviennent le principe en matière de régulation des bioagresseurs. Après l'analyse de la « normativité », le processus de « normalisation » des alternatives constituera le second volet de ce travail de recherche. Celui-ci s'articulera autour de deux thématiques complémentaires : conférer aux alternatives une portée plus grande lors de l'autorisation d'une substance ou d'un produit conventionnel risqué (selon la logique : pas d'autorisation quand il existe une autre solution) ; inscrire dans les différentes branches du droit de l'exploitation agricole la règle de la primauté de l'alternative lorsqu'elle est disponible, avec pour corollaire la subsidiarité de la lutte chimique.

⁵⁷ La discrimination est présente à l'intérieur même des produits de biocontrôle (C. rur., art. L. 253-5 et L. 253-7), entre ceux inscrits sur une liste et ceux qui ne le sont pas ! Quant aux produits autorisés en AB, ils sont rarement visés en tant que tels et doivent pouvoir se fondre dans les autres catégories s'ils veulent être traités plus honorablement.