



HAL
open science

Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : la nécessité fait-elle loi ?

Benoît Grimonprez, Inès Bouchemma

► To cite this version:

Benoît Grimonprez, Inès Bouchemma. Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : la nécessité fait-elle loi ?. Droit de l'environnement [La revue jaune], 2021, 296, pp.9. halshs-03474376

HAL Id: halshs-03474376

<https://shs.hal.science/halshs-03474376>

Submitted on 10 Dec 2021

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

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

Réintroduction des néonicotinoïdes dans l'environnement : la nécessité fait-elle loi ?

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

La loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 ré-autorise l'usage temporaire de semences enrobées contenant des néonicotinoïdes, pesticides en principe totalement proscrits à compter du 1^{er} juillet 2020. La dérogation est cependant limitée à la seule filière betteravière et doit faire l'objet d'un arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement après consultation d'un comité de surveillance spécialement créé. Toute la question est de savoir si l'absence d'alternative, dans le cas précisément visé, justifiait de remettre en circulation des substances pointées comme éminemment dangereuses pour l'environnement¹.

Faute de mieux. Annoncée, dans le plus grand malaise, par la ministre de la Transition écologique et solidaire le 10 août dernier, la loi « relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières » a passé le feu des critiques pour prendre place dans l'ordonnancement juridique. Le Conseil Constitutionnel a douché les espoirs de censure d'une partie des parlementaires et des universitaires en validant l'intégralité du texte. Dans sa décision du 10 décembre 2020, il juge que les limitations portées par le législateur au droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé sont justifiées par un motif d'intérêt général et, compte tenu des conditions posées, sont proportionnées à l'objectif poursuivi². Mesure transitoire et d'exception donc, que le gouvernement a tenu à accompagner d'un plan de recherche de 7 millions d'euros sur trois ans dans le but de trouver des « solutions opérationnelles contre la jaunisse de la betterave sucrière ».

Des insecticides menaçant la biodiversité. Surnommés « tueurs d'abeilles », les néonicotinoïdes sont une famille de pesticides non-sélectifs dont la caractéristique est de perturber le système nerveux des insectes. Utilisés principalement en enrobage des semences, ces produits « systémiques », c'est-à-dire dont la substance toxique circule dans l'ensemble de la plante (tige, feuilles, fleurs, pollens), agissent par contact avec les ravageurs. La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, a interdit leur usage à partir du 1^{er} septembre 2018 compte tenu de leur impact délétère sur les colonies de pollinisateurs. Des études scientifiques

¹ Analyse conduite dans le cadre du projet FAST (Faciliter l'action publique pour la sortie des pesticides) financé par l'ANR.

² Cons. Const. Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020.

concordantes ont en effet prouvé que ces substances entraînaient une désorientation des abeilles - devenant incapables de regagner leur ruche³ - et donc leur surmortalité⁴.

L'article L. 253-8 du Code rural prohibe donc désormais l'emploi des produits contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes (NNI)⁵ ou des semences traitées avec. La loi de 2016 prévoyait cela dit, pour permettre aux filières de s'adapter, que l'usage dérogatoire de NNI restait possible jusqu'au 1^{er} juillet 2020 sur décision des ministres de l'Environnement, de l'Agriculture et de la Santé, après avis de l'Anses. Sur cette base, l'usage de produits à base d'acétamipride (une sorte de néonicotinoïdes) avait été concédé pour les seules cultures de la noisette, de la figue et du navet⁶. Malheureusement, du fait notamment d'un hiver 2020 particulièrement doux, des infestations de pucerons verts ont propagé la jaunisse au sein de la production de betterave sucrière, provoquant une chute historique des rendements et une fragilisation de toute la filière, restée démunie, selon elle, face à ce genre de ravages.

La période de tolérance initialement fixée pour délivrer des dérogations ayant expiré, un retour devant le parlement a été nécessaire pour prolonger le sursis au bénéfice, cette fois, des seuls cultivateurs de betteraves. Accusées tout au long des débats d'être attentatoires à la protection de l'environnement, les dérogations à nouveau permises par le législateur ont été strictement encadrées (I). Un peu de recul nous fait dire que pareille volte-face des pouvoirs publics quant à l'autorisation de certains pesticides pose l'un des dilemmes majeurs de la transition agroécologique : quel rôle les alternatives doivent jouer en matière de décision environnementale (II) ?

I. – Une réintroduction bardée de précautions

Plus qu'une prolongation de la période de dérogation. La loi n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 réécrit l'article L. 253-8 du Code rural. Elle autorise les ministres de l'agriculture et de l'environnement à délivrer par voie d'arrêté, après avis d'un conseil de surveillance nouvellement institué, des dérogations temporaires à l'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes, et ce jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

En apparence, le cadre juridique des dérogations ressemble à celui qui avait été imaginé par la loi du 8 août 2016. D'abord, ce sont toujours des arrêtés ministériels, recommandés d'un avis, qui doivent octroyer les permissions. A noter que le ministre de la santé - sûrement par ailleurs trop occupé ! - ne sera plus cosignataire de ces actes réglementaires. Ensuite, une consultation est bien organisée avant la prise de décision. De même qu'un délai de trois ans enferme la période exorbitante durant laquelle les dérogations peuvent être accordées. En revanche, le champ du dispositif est resserré par la nouvelle loi : les dérogations ne pourront porter que sur les semences enrobées et pour la seule filière de la betterave sucrière (art. 2). Sous l'empire de la précédente loi, l'exécutif choisissait librement

³ J. Fischer, T. Müller, A.-K. Spatz, *et al.*, « Neonicotinoids Interfere with Specific Components of Navigation in Honeybees », *PLOS ONE*, 9, Public Library of Science, 2014.

⁴ M. Henry, M. Béguin, F. Requier *et al.*, « A Common Pesticide Decreases Foraging Success and Survival in Honey Bees », *Science*, 336, American Association for the Advancement of Science, 2012.

⁵ Définies par C. rur., art. D. 253-46-1.

⁶ A. 7 mai 2019 : NOR : AGRG1912240A.

les produits autorisés et les cultures à protéger. D'autres différences de taille s'ajoutent, tant sur le plan formel (A), que substantiel (B).

A. Formalisme accru de la dérogation

Consultation d'un nouveau type. L'autorité consultée avant la prise de décision change : il ne s'agit plus de l'Anses, mais d'un conseil de surveillance nouvellement installé et dont le fonctionnement sera précisé par décret (C. rur., art. L. 253-8, II *bis.*). Ce dernier aura pour mission, d'une part, de rendre un avis simple sur l'opportunité d'attribuer des dérogations, et d'autre part, d'assurer le « suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière ». Auparavant, l'Anses devait établir un bilan comparant les bénéfiques et les risques liés à l'usage exorbitant des NNI. Si le cadre de l'expertise était alors mieux défini (puisque'était clairement précisée la notion de bilan), le rôle de l'Anses était limité à un avis *a priori*. Dans ses attributions, le futur conseil de surveillance aura, lui, l'examen des conséquences des dérogations. Parmi ses autres prérogatives, le conseil sera chargé de donner son avis sur le plan de prévention des risques, en particulier pour les pollinisateurs, proposé par la filière betteravière.

Inspirée du comité d'orientation stratégique et de suivi des plans écophytos⁷, la nouvelle instance est composée de 8 parlementaires, de représentants des ministères, du CESE, des professions agricoles, des apiculteurs, des associations environnementales, de l'Institut pour l'agriculture biologique, de l'Office français de la biodiversité et des établissements publics de recherche⁸. Il s'agit donc plus d'un organe politique que scientifique. Outre le fait qu'il se prononce sur l'opportunité des dérogations, le conseil est en charge de veiller à la bonne organisation de la recherche sur les alternatives aux substances NNI. Il est censé se réunir trimestriellement et rendre un rapport annuel pour la date du 15 octobre. Si la volonté des parlementaires de garder la main sur le dossier des néonicotinoïdes s'entend, remplacer l'avis d'une instance scientifique, dont les travaux font autorité, par un comité de représentants d'intérêts divergents, laisse perplexe. Il n'est pas certain que les élus aient tiré toutes les leçons du (non) fonctionnement du comité de suivi des plans Ecophytos.

La fenêtre du droit européen. La mise sur le marché des produits phytosanitaires est un mécanisme à double détente prévu par le « paquet pesticides⁹ » : tandis que les substances sont évaluées et approuvées à l'échelle européenne, les produits finaux contenant les substances sont autorisés au niveau national. Homologation des substances par l'Europe et autorisation de mise sur le marché par la France sont les conditions cumulatives pour que les produits phytosanitaires puissent circuler et *a fortiori* être utilisés sur notre territoire¹⁰. C'est dans cet environnement réglementaire que la France a choisi de bannir les produits contenant les substances néonicotinoïdes non interdites par l'Union¹¹ et que, parallèlement, a été décidé le retrait des autorisations européennes pour trois d'entre elles

⁷ C. rur., art. D. 253-44-1.

⁸ D. n° 2020-1600, 16 déc. 2020 : NOR AGRG2033415D.

⁹ Un ensemble de quatre règlements et directives refondant le droit applicable aux pesticides dont les principaux sont le Règlement (CE) n°1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et la directive 2009/128/CE instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

¹⁰ Règ. (CE) n°1107/2009 du 21 octobre 2009, art., 29.

¹¹ D. 2020-1601, 16 déc. 2020 : NOR AGRG2035048D.

(l'imidaclopride, la clothianidine et le thiaméthoxame) et le non-renouvellement d'une quatrième (thiaclopride).

Le droit européen fait cependant preuve de souplesse en admettant, dans des conditions particulières, que des produits non-homologués puissent continuer à être commercialisés. L'article 53 du règlement (CE) n°1107/2009 du 21 octobre 2009 organise cette procédure dérogatoire. Il permet, quand une urgence pour la protection des végétaux le justifie, d'échapper au principe selon lequel les pesticides utilisés doivent disposer d'une autorisation de mise sur le marché. Dans ces circonstances, un Etat-membre peut valider, pour une période n'excédant pas 120 jours, l'usage de tels produits pour faire face un danger « qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables ». Les instances européennes doivent en être informées¹². L'article 53 du règlement fixe ainsi trois critères pour la dérogation : un danger exceptionnel qui menace les cultures et qui ne peut être maîtrisé, l'absence de solutions alternatives, et la limite dans le temps (120 jours).

L'absence d'autres moyens « raisonnables » est un critère limitant la possibilité de contrevenir systématiquement à la procédure d'homologation. De plus, il ressort de l'intitulé de l'article 53 qu'il est destiné à parer aux situations d'urgence ayant un caractère exceptionnel. Il n'a pas vocation à s'inscrire dans la durée. Raison pour laquelle les dérogations sont circonscrites à 120 jours. S'agissant enfin du danger menaçant les cultures, le texte européen évoque celui « qui ne peut être maîtrisé ». La formule semble indiquer que l'article 53 ne peut être activé que lorsque la menace est non seulement réelle, mais est ou devient incontrôlable. Si l'on revient au sujet de la jaunisse de la betterave, il apparaît qu'une dérogation ne pouvait être licitement délivrée qu'après constat de l'épidémie et de ses conséquences, et non pour prévenir une probable attaque de ravageurs. De ce point de vue, il est permis de s'interroger sur la compatibilité de la présente loi - qui rouvre la voie aux seules semences enrobées - avec l'exigence de réalisation du risque. En effet, force est d'observer, qu'au moment du semis des graines, nul ne sait, et dans quelles proportions, si un nuisible peut venir détruire les cultures.

Eclairants sont les nombreux cas de dérogations (dites « 120 jours ») déjà admis pour d'autres produits et substances. Pour cause, ces autorisations ne comportent aucune indication du danger, de l'urgence ou de l'existence d'alternatives. Par exemple, pour la filière betterave, l'insecticide « Movento » bénéficie de dérogations, en théorie exceptionnelles, et pourtant reconduites plusieurs fois par an¹³. À ce jour, les décisions dans ce domaine ne font l'objet d'aucune publication au journal officiel et ne sont accessibles sur le site du ministère de l'agriculture que pendant leur durée de validité. Signe que le sujet des néonicotinoïdes est sensible, le législateur a ici parfait le dispositif, qu'il entoure d'un formalisme certain (avis simple du comité de surveillance ; arrêté ministériel) plus conforme à l'esprit du droit européen.

B. Confinement strict de la dérogation

¹² CJUE, 8 oct. 2020, aff. C-514/19 : une communication faite par un État à la commission sur la base d'une disposition erronée est valable si elle permet à la commission de comprendre ce dont il s'agit et d'en tirer les conséquences.

¹³ En effet, d'après le site du ministère, la culture de betterave peut à nouveau, depuis le 16 septembre 2020, utiliser ce produit sans AMM spécifique à la betterave, alors que les cultivateurs de betteraves fourragères avaient déjà pu l'utiliser entre le 23 février et le 23 juillet 2020 (F.-X. D, « Betteraves : le Movento utilisable contre les pucerons en 2020 », Le betteravier français, 27 mars 2020).

Limite par produit et par culture. Sur le fond, le législateur a tenu à réserver à certains produits et certains usages les exceptions possibles au principe d'interdiction.

Tout d'abord, comme le projet de loi l'énonçait déjà, les dérogations ne pourront concerner que les semences enrobées. Les épandages de pesticides contenant des néonicotinoïdes demeurent absolument interdits. Il faut néanmoins savoir que, dans l'immense majorité des cas, en raison de leur mode d'action, par contact, et de leur caractère systémique (*ie*, qui pénètre dans les tissus du végétal), les NNI sont utilisés en traitement de semences afin que, dès la croissance de la plante, celle-ci soit protégée.

Surtout, à l'issue du travail parlementaire, la possibilité d'autoriser l'emploi de semences traitées aux NNI a été légalement restreinte à la seule filière de la betterave sucrière. C'est à l'article L. 253-8-3 du Code rural que le champ d'application de ce régime dérogatoire est à présent mentionné.

Limite dans le temps. Par ailleurs, les nouvelles autorisations s'inscrivent dans des limites temporelles. En application du droit européen, elles ne pourront dépasser 120 jours et devront demeurer exceptionnelles. En outre, la loi borne dans le temps la possibilité même de recourir au dispositif. Permettre aux producteurs de betteraves d'utiliser des néonicotinoïdes ne peut être qu'une parenthèse (désenchantée) pour trouver des solutions de rechange satisfaisantes sur le plan phytosanitaire. Aussi, « quoiqu'il en coûte », le 1^{er} juillet 2023 il ne sera plus loisible aux ministres de l'agriculture et de l'environnement d'accorder des dérogations. Sauf, bien sûr, à ce que le législateur remette à nouveau l'ouvrage sur le métier.

Substances et substances. Depuis 2018, quatre des sept substances néonicotinoïdes existantes ne disposent plus d'homologation européenne et sont donc interdites sur l'ensemble du continent du fait de leurs dommages avérés sur les abeilles. Or, la présente loi permet de réintroduire, à titre dérogatoire, toutes les espèces de NNI, donc y compris la frange des molécules les plus néfastes à l'environnement qui ne sont plus censées être utilisées même chez nos voisins¹⁴. Une fois n'est pas coutume, c'est donc à une véritable sous-transposition du droit européen que se livre l'Etat français.

Mesures de précautions à l'endroit des pollinisateurs. Afin de protéger les insectes pollinisateurs, il sera temporairement interdit de cultiver des végétaux mellifères sur les parcelles semées avec des graines enrobées. Voulu par les députés, cette mesure vise à prévenir les impacts sur les populations d'abeilles et décourager leur venue dans les champs traités aux NNI dont on sait maintenant la rémanence dans les sols et les milieux aquatiques¹⁵. En apparence protectrice de la biodiversité, cette disposition pourrait avoir des effets pervers sur la résilience des écosystèmes et les possibilités d'adaptation de la filière de la betterave. En effet, la culture de plantes et fleurs mellifères est de nature à créer un habitat favorable aux prédateurs naturels du puceron vert ; cette diversification des couverts participe grandement à l'autorégulation des agrosystèmes. Or, en empêchant la plantation de ce type de végétaux, le législateur pourrait bien entraver les capacités des betteraviers à expérimenter des pratiques alternatives à la chimie de synthèse.

¹⁴ C'est toutefois sans compter les autorisations dérogatoires également prises par bon nombre d'Etats membres.

¹⁵ P. Jensen Olaf, « Pesticide impacts through aquatic food webs », *Science*, 366, American Association for the Advancement of Science, 2019.

Contrôle aux frontières. Comme il l'avait fait après l'interdiction du diméthoate, le législateur a cherché à barrer la voie à l'entrée sur le territoire national de produits agricoles ne respectant pas les règles imposées aux agriculteurs européens. La disposition permet, en l'occurrence, aux ministres de l'agriculture et de la consommation de restreindre la mise sur le marché de produits alimentaires pour lesquels il a été fait usage de produits phytosanitaires non autorisés à l'échelle européenne. Si cela permet de protéger les exploitations françaises d'une concurrence internationale déloyale, les produits européens, collectivement immunisés par le principe de libre circulation, ne peuvent être frappés de telles restrictions. A ce sujet, il faut dire que ce ne sont pas moins de 21 autorisations dérogatoires de néonicotinoïdes qui ont été accordées en 2020 par dix pays de l'Union. Face à un usage massif d'une procédure d'exception, la Commission européenne a demandé à l'Efsa d'évaluer la justification de ces mesures au regard des conditions prévues à l'article 53 du règlement¹⁶.

Régresser pour mieux progresser ? A côté de l'interdiction des néonicotinoïdes, la loi pour la reconquête de la biodiversité a inventé le principe de non-régression du droit de l'environnement. Il s'agit de dire que « la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet que d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment » (C. env., art. L.110-1, II, 9°). En prolongeant le délai pendant lequel on peut échapper à l'interdiction de pesticides réputés dangereux, le législateur écornait bel et bien le principe. Saisi de la question, le Conseil constitutionnel reconnaît d'ailleurs un affaiblissement de la préservation de l'environnement, mais l'estime justifié au regard de considérations d'intérêt général et raisonnable par rapport à l'objectif poursuivi¹⁷. Façon de répondre que la règle de non-régression, posée par une simple loi, n'existe pas au niveau supérieur de la constitution, et ne saurait donc dicter la plume du législateur¹⁸. Si d'aucuns s'indigneront de cette paralysie quasi-intégrale du principe, nous aimerions, par un pas de côté, questionner le sens de cet épisode malheureux : en quoi est-il révélateur de l'échec de la politique phytosanitaire française ? comment en tirer des leçons pour l'avenir ? De toute évidence, l'interdiction pure et simple de certaines molécules ne suffit pas toujours à progresser sur le chemin de la transition agroécologique. Sans accompagnement des acteurs et mise en place d'une politique publique globale, la réduction du nombre de produits disponibles peut déboucher sur deux travers : amener les usagers à se replier sur d'autres substances, guère moins nuisibles, dont ils forcent les doses ; laisser les filières agricoles dans l'impasse, à défaut d'offrir aux producteurs les moyens de changer de stratégie de protection des plantes. D'où l'intérêt de réfléchir au rôle central que doivent jouer, en droit, les alternatives aux méthodes polluantes.

II. Les alternatives aux pesticides : de frein à accélérateur de la transition agroécologique

¹⁶ Site de l'Efsa, actualité du 8 décembre 2020, <https://www.efsa.europa.eu/fr/news/pesticides-efsa-examine-emergency-use-neonicotinoids>

¹⁷ Déc. n° 2020-809 DC, 10 déc. 2020, préc.

¹⁸ L'inscription dans la Constitution, comme il sera proposé par voie de référendum, que « la République protège l'environnement, la biodiversité et lutte contre le dérèglement climatique » ne devrait rien changer à cet égard, ces principes étant déjà présents dans la Charte de l'environnement et consacrés par la jurisprudence du Conseil.

Sur de nombreuses problématiques, la notion d'alternative tend à devenir un critère de la décision environnementale. Une vision pragmatique et socio-centrée pose ainsi l'alternative comme une condition préalable nécessaire de l'option écologique (A). Nous formulons la proposition, plus forte, que l'alternative pourrait être une condition suffisante du basculement vers la meilleure pratique environnementale (B).

A. L'alternative : condition nécessaire de la décision environnementale ?

« **Pas d'interdiction sans solution** ». Pour réclamer le droit d'utiliser les NNI à titre dérogatoire, les représentants de la filière betteravière (CGB, FDSEA, et JA) invoquaient une idée devenue populaire au sein du milieu agricole : « pas d'interdiction sans solution ». La maxime a d'ailleurs bien failli être inscrite dans la loi. En première lecture, le Sénat avait inséré un article prévoyant l'impossibilité pour l'Anses d'interdire ou de retirer des autorisations de mise sur le marché sans un bilan comparant les risques et avantages d'une telle décision en regard de l'usage et de la disponibilité d'alternatives, ainsi que « des risques liés à l'absence de produits ou de méthodes alternatifs disponibles. ». La règle revenait à obliger l'Anses à s'assurer, lorsqu'elle considérait l'interdiction d'un produit, de l'existence de solutions de rechange. Bien que le principe n'ait pas été retenu sous cette forme trop générale, le raisonnement comporte une part de légitimité. Il s'inspire d'une éthique environnementale conséquentialiste visant à prendre en compte les risques socio-économiques de la décision écologique¹⁹. Surtout, il est loin d'être étranger aux procédures déjà suivies par les autorités de régulation des pesticides.

Un principe déjà implicite. Lorsque le parlement avait acté en 2016 l'interdiction des insecticides contenant des néonicotinoïdes, il s'était prononcé sur la base d'une étude de l'Anses. Celle-ci estimait que, sur les 130 usages des NNI, seuls 6 n'avaient pas d'alternatives suffisamment efficaces²⁰. Plus récemment, en octobre 2020, les résultats d'une étude comparative (toujours menée par l'Anses) sur les alternatives au glyphosate lui ont permis de limiter l'usage des herbicides à base de cette substance lorsqu'il existe déjà une alternative à court terme. Conclusion, en pratique, avant une décision de retrait ou de non-renouvellement des pesticides, une étude d'impacts est systématiquement réalisée et le recensement d'alternatives un critère déterminant.

La mise sur le marché des substances « dont on envisage la substitution » (qui sont celles considérées comme véritablement néfastes) procède d'une même démarche. Comme leur nom l'indique, ces molécules sont autorisées faute de mieux ou d'alternatives. Leur toxicité pour l'environnement et/ou la santé humaine devrait normalement conduire à leur interdiction. Mais on choisit de les écarter progressivement du marché, au fur et à mesure qu'apparaissent des substances moins problématiques. C'est la raison pour laquelle la durée de leur homologation est réduite (7 ans au maximum) et que, lors de leur réexamen, on compare ces substances à d'autres solutions moins dommageables.

Nécessaire discrimination entre substances dangereuses et substances à risques. Le droit de la mise sur le marché des pesticides tient en un subtil équilibre, lui-même reposant sur la balance entre l'efficacité du produit et son innocuité. Cela justifie, qu'à la base, certaines

¹⁹ V. B. Grimonprez, « L'éthique environnementale : boussole du droit en temps de crise ? », in *L'éthique à l'épreuve de la crise*, éditions L'épitoque, à paraître, 2021.

²⁰ Site de l'Anses, Actualité du 30/05/2018 : <https://www.anses.fr/fr/content/risques-et-bénéfices-des-produits-phytopharmaceutiques-à-base-de-néonicotinoïdes-et-de-leurs>

substances et formulations, parce qu'excessivement toxiques pour la santé humaine ou l'environnement, ne passent pas le filtre de l'autorisation ou doivent être retirées du marché. Tel fut le cas, par exemple, du chlordécone et du lindane dont les graves dommages ne prêtent plus à discussion.

S'agissant des néonicotinoïdes, on rappellera que les autorisations de quatre des sept substances existantes ont été retirées par l'Union européenne après seulement quelques années du fait de leurs conséquences sur les pollinisateurs. Ces substances-là, autrement dit, n'appartiennent pas à la catégorie de celles « dont on envisage la substitution », mais bien à celles jugées trop nocives pour être admises. Dès lors, en vertu du principe de prévention (et non de précaution), et de l'objectif communautaire de « garantir un niveau élevé de protection de la santé et l'environnement »²¹, leur retrait du marché s'impose, y compris lorsque cela conduit à laisser des productions ou des filières sans moyens de défense prophylactique.

Dans ce cas précis, il ne saurait être question de poser l'existence préalable d'une alternative, ici entendue comme une solution chimique de remplacement, comme une condition du retrait de la substance litigieuse. Ce serait heurter de front l'esprit même du droit européen. L'affirmation ne signifie pas qu'il faille omettre les réalités agronomiques et économiques auxquelles sont confrontés les hommes et femmes qui nous nourrissent. La décision d'interdire, aussi abrupte soit-elle, devrait se prendre dans un cadre réfléchi et global qui permette aux agriculteurs de s'adapter ; surtout en prévoyant les moyens d'accompagnement (techniques, financiers) vers de nouvelles pratiques. Se passer d'un produit ou complètement de la chimie oblige souvent à une remise en cause des méthodes culturales à l'échelle de la parcelle, parfois de l'exploitation, voire du territoire tout entier. Des changements d'une telle ampleur ne peuvent advenir en un jour et reposer sur les seules épaules de producteurs déjà accablés de tous les maux.

B. L'alternative : condition suffisante de la décision environnementale

Pour un principe de la pratique la plus favorable écologiquement. Si l'alternative ne saurait déterminer le sort des produits les plus dangereux, elle pourrait au contraire servir de critère pour le reste de la pharmacopée. Cette fois l'idée serait de considérer, quand une « solution alternative » est disponible, qu'elle devienne la norme et non plus l'exception. Soyons clairs, il ne s'agirait pas, si on veut réduire de moitié l'usage des pesticides, de penser la substitution comme le remplacement d'une substance dangereuse par une autre molécule chimique moins toxique. La notion d'alternative devrait être pensée comme l'ensemble des méthodes et pratiques à déployer à l'échelle de la parcelle ou de l'exploitation permettant d'aboutir à une maîtrise comparable du risque phytosanitaire. C'est donc une conception essentiellement non-chimique de l'alternative (qui est d'ailleurs celle promue par les programmes gouvernementaux « protéger et cultiver autrement ») qui devrait prévaloir.

Allons même plus loin : les pratiques les plus vertueuses au plan écologique devraient sortir du champ purement factuel, pour faire l'objet d'une véritable normalisation. Elles obtiendraient alors le statut juridique qui leur fait aujourd'hui défaut. Par « normalisation », on entend une reconnaissance officielle par une autorité indépendante de régulation, du type de l'Anses en France ; celle-ci évaluerait l'efficacité de la solution et

²¹ Règlement (CE) n°1107/2009, art. 1.

dirait à quelles conditions (agronomiques, économiques), par type de production (betterave, vigne, grandes cultures...), elle peut remplacer la méthode de lutte chimique.

Sur la base de cette « accréditation », les pouvoirs publics seraient alors tenus de prendre les mesures visant à sortir du pesticide considéré. Il pourrait s'agir, selon les cas, d'une décision d'interdiction à plus ou moins brève échéance ; ou d'un plan d'accompagnement des changements de pratiques et de matériel ; voire d'une taxe de nature à décourager l'emploi du produit à abandonner. Rationnelle, mesurée, méthodique, cette logique ne serait que la consécration, à travers un nouveau principe juridique, du processus qui anime souterrainement la mise sur le marché des produits phytosanitaires. Pareille philosophie figure en outre au cœur de la lutte dite intégrée contre les ennemis des cultures, laquelle n'envisage le recours à la chimie qu'en dernier lieu. Même chose pour le biocontrôle dont la stratégie nationale de déploiement vient d'être annoncée et qui prend déjà corps dans le conseil stratégique que doivent désormais solliciter les exploitants agricoles²². Au final, si la maxime « pas d'interdiction sans solution » peut bénéficier d'un certain crédit, c'est seulement à la condition d'y adjoindre son corolaire : « pas d'autorisation, en cas d'autre option » !

²² B. Grimonprez et I. Bouchema, « Vendre ou prescrire des pesticides : quand il faut choisir », RD rur. déc. 2020, comm. 195.