

De la prévention des risques au changement des pratiques agricoles : les limites du droit de la protection phytosanitaire

par *Gaël THEVENOT*

(p. 301 de la version papier des Annales de la Faculté)

Thèse soutenue le 19 décembre 2014 à Nice, sous la direction de M^{me} Isabelle Doussan.

Membres du jury : M^{me} Isabelle Doussan, directrice de recherche INRA, Université de Nice Sophia Antipolis, M^{me} Nathalie Hervé-Fournereau, directrice de recherche CNRS, Université de Rennes I, M^{me} Sandrine Maljean-Dubois, directrice de recherche CNRS, Université d'Aix-Marseille, M. Gilles J. Martin, Professeur émérite à l'Université Nice Sophia Antipolis, M^{me} Emmanuelle Soubeyran, chef du Service des actions sanitaires en production primaire, Direction générale de l'alimentation, ministère de l'Agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Mention : Très honorable avec les félicitations du jury.

La stratégie thématique communautaire concernant l'utilisation durable des pesticides, adoptée en 2006, visait la mise en place de deux catégories d'instruments juridiques. La première catégorie devait être intégrée à l'encadrement préexistant, essentiellement centré sur le principe d'une autorisation préalable à toute mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique. La deuxième catégorie a débouché sur l'adoption d'un nouveau texte qui cherche à encadrer l'étape d'utilisation des pesticides, jusqu'ici négligée.

À l'encadrement de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, la stratégie thématique ajoute notamment le principe de substitution. Selon ce principe, un produit phytopharmaceutique peut être remplacé par un autre produit, ou même une pratique alternative, qui présentent moins de risques pour la santé et l'environnement. Ce faisant, le droit des produits phytopharmaceutiques, qui s'occupait jusque-là uniquement de produits, les pesticides, s'ouvre à une autre dimension en tentant d'orienter les pratiques agricoles vers des méthodes alternatives aux pesticides. Le caractère novateur de cet instrument mérite d'être souligné. Les modalités de sa mise en œuvre en limitent toutefois la portée.

Difficile, en effet, de déterminer avec certitude si un produit, *a fortiori* une méthode culturale, présente moins de risques pour la santé et l'environnement au point de remplacer un autre produit. En matière d'évaluation des risques, l'incertitude est de mise. Le constat n'est d'ailleurs pas propre aux produits phytopharmaceutiques. Il s'applique à tout produit,

et même toute activité, susceptibles de présenter des risques pour la santé et l'environnement. Malgré les avancées continues et réelles en la matière, l'évaluation des risques est toujours confrontée à des incertitudes nouvelles et/ou récurrentes. Pour l'heure, dans le domaine phytopharmaceutique, c'est l'évaluation des effets de perturbation endocrinienne et de l'« effet cocktail » qui tient le devant de la scène, peut-être pour longtemps encore. Pour l'exemple de l'« effet cocktail », il paraît en effet complexe d'évaluer de façon exhaustive les effets pour la santé et l'environnement liés aux différentes associations de substances, phytopharmaceutiques comprises, auxquelles l'homme et l'environnement peuvent être exposés, tant les possibilités de combinaisons sont grandes.

Au surplus, l'indépendance, vis-à-vis des intérêts privés et des autorités publiques en charge de l'autorisation des pesticides, de l'étape et des opérateurs en charge de l'évaluation des risques liés aux substances et produits phytopharmaceutiques, ne peut être parfaite. Cette indépendance garantit pourtant la fiabilité de l'évaluation.

L'application du principe de précaution au moment de l'autorisation des substances et produits phytopharmaceutiques susceptibles de présenter un risque pour la santé et/ou l'environnement se trouve, elle aussi, limitée, en l'occurrence par l'application du principe de proportionnalité. C'est d'ailleurs le même principe de proportionnalité qui limite les possibilités de l'autorité compétente lors de la substitution d'un produit phytopharmaceutique par un autre produit ou une méthode alternative. La substitution ne peut en effet intervenir, au-delà des risques moins importants présentés par la solution de remplacement, que si cette solution est tout aussi efficace, ou tout du moins si elle présente un rapport bénéfice/risque plus intéressant. Or, il est vraisemblable qu'un produit moins risqué sera aussi moins efficace.

L'autorisation des substances de base, substances actives à faible risque, préparations naturelles peu préoccupantes et produits de biocontrôle, catégories de substances et produits phytopharmaceutiques nouvellement créées par le droit de l'Union européenne et le droit français, se trouve d'ailleurs confrontée à la même difficulté. Si le cadre juridique les concernant est encore mouvant, pour l'heure, son manque d'adaptation à la spécificité de ces substances et produits ne facilite pas vraiment leur autorisation. Moins risqués, vraisemblablement moins efficaces, ces substances et produits ont pourtant un rôle à jouer dans la protection phytosanitaire des cultures. Associés à d'autres produits et/ou d'autres méthodes agronomiques, ils peuvent en effet être tout aussi efficaces dans la lutte contre les organismes nuisibles. Aux autorités compétentes de prendre en compte cette utilité, en laissant par exemple une plus grande place à la prise en considération d'autres facteurs légitimes lors de la délivrance de l'autorisation, qui, pour l'instant, repose essentiellement sur les résultats des évaluations scientifiques. Dans tous les cas, l'adaptation de l'encadrement de

la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques sera nécessairement limitée. En effet, le cadre initial a été conçu pour de puissants produits chimiques de synthèse dont il fallait garantir l'efficacité dans la lutte contre les organismes nuisibles aux cultures. Pour parvenir à l'objectif d'utilisation durable des pesticides, d'autres réglementations, extérieures au cadre initial, doivent vraisemblablement être mobilisées. Ainsi, certaines substances et produits qui présentent peu de risques pour la santé et l'environnement, comme par exemple les stimulateurs de défenses naturelles, se rapprochent davantage de la définition de biostimulant dont l'encadrement est en cours de négociation au niveau de l'Union européenne.

Sans être non plus illimitée, la marge de manœuvre de l'encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques s'avère toutefois plus étendue que celle de l'encadrement de leur mise sur le marché. En théorie tout du moins, puisque l'analyse révèle que cet encadrement peine à dépasser la simple limitation des risques liés à l'utilisation des pesticides, pour engager une véritable diminution des quantités de produits employés. Ainsi en est-il de l'obligation de traçabilité phytopharmaceutique imposée à tous les professionnels exerçant une activité en lien avec ces produits, de l'interdiction de pulvérisation aérienne, ou encore de la fiscalité phytopharmaceutique. Que l'enjeu soit l'utilisation durable des pesticides, la réduction de la dépendance à ces produits ou encore une diminution de moitié des quantités de produits employées, il est nécessaire, dans tous les cas, de dépasser la seule problématique des produits phytopharmaceutiques. Pour atteindre ces objectifs, l'adoption sur le long terme de méthodes culturales alternatives est en effet indispensable. Ainsi, au-delà du simple remplacement d'un herbicide par un désherbage mécanique, d'un insecticide par l'introduction de coccinelles, de nouvelles pratiques agricoles permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles doivent être adoptées. Dès lors, le seul encadrement de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques aura du mal à y parvenir. C'est d'ailleurs ce que révèle l'analyse des textes juridiques. Non seulement la plupart des dispositions restent focalisées sur la réduction des risques liés aux produits phytopharmaceutiques, mais celles qui tentent d'orienter la protection phytosanitaire vers la lutte intégrée ne parviennent pas à dépasser le verrouillage dans lequel se trouve l'actuel modèle agricole conventionnel. Ainsi en est-il du dispositif de formation des professionnels exerçant une activité en lien avec les produits phytopharmaceutiques et de l'encadrement de l'activité clé de conseil agricole. La stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides voulait dépasser les instruments juridiques limités qu'étaient la politique de l'eau ou la politique agricole commune. Non seulement elle n'y parvient pas, mais ces derniers instruments ont toutes les difficultés à intégrer l'objectif d'utilisation durable des pesticides. En fait d'approche globale, la stratégie se trouve en réalité limitée au secteur des

produits phytopharmaceutiques. Le constat s'applique d'ailleurs à l'ensemble du droit, de l'environnement en particulier, dont la sectorisation et le manque de vision globale sont souvent décriés¹. Le droit des produits phytopharmaceutiques illustre les difficultés rencontrées par la protection de la santé, *a fortiori* de l'environnement, à être intégrées aux autres droits.

Pour poursuivre le mouvement d'inclusion de l'ensemble des étapes et opérateurs en lien avec les produits phytopharmaceutiques, à l'instar de l'approche globale intégrée du droit alimentaire, il serait utile de s'intéresser au marché des produits agricoles issus de cultures traitées avec des produits phytopharmaceutiques. Les acheteurs de ces produits peuvent en effet, en préférant des produits issus de cultures économes en pesticides, influencer indirectement sur les pratiques et le modèle agricoles. Cependant, les informations sur ces pratiques, apportées par l'étiquetage environnemental ou les différents labels, sont encore trop confuses, quand elles ne sont pas balbutiantes. Plus encore, ce levier est par définition limité. Concernant les signes de qualité, l'effet de levier ne peut ainsi fonctionner que si ces produits de qualité « supérieure » se distinguent de la majorité des produits, qui restent donc issus de méthodes conventionnelles. Plus généralement, le recours au levier représenté par le marché revient à s'appuyer sur les consommateurs et sur leur inclination à payer plus cher des produits de meilleure qualité sanitaire et environnementale, pour financer les fonctions sanitaires et environnementales remplies par l'agriculture. Il traduit donc, en quelque sorte, l'échec des politiques agricoles à orienter les modes de production vers un modèle plus respectueux de la santé et de l'environnement.

Afin d'accéder à la véritable approche globale souhaitée par la stratégie thématique sur l'utilisation durable des pesticides, les autres droits sectoriels et transversaux qui encadrent l'activité agricole mériteraient d'intégrer l'objectif fixé par la stratégie. Plus qu'une simple intégration de cet objectif, c'est même tout le droit agricole qui doit être repensé pour pouvoir opérer le changement de modèle agricole souhaité. La politique agricole commune joue, à ce titre, un rôle de premier plan. Or, loin de rémunérer les services, fonctions ou biens publics environnementaux fournis par les agriculteurs, comme la Commission européenne l'exprime depuis plusieurs dizaines d'années déjà, la dernière réforme de la politique agricole commune s'inscrit dans la continuité des précédentes. Les pratiques agricoles permettant de prévenir l'apparition et le développement des organismes nuisibles aux cultures sont toujours insuffisamment financés pour servir l'objectif de réduction de la dépendance aux pesticides, tandis que les pratiques conventionnelles restent majoritairement soutenues. Le décalage entre les souhaits exprimés par la Commission dans ses communications et les

¹ Par exemple par OST (F.), *op. cit.*, notamment p. 107.

dispositions finalement adoptées reste criant. La Commission proposait ainsi, dans son option n° 3 pour la réforme de 2013, d'abandonner les paiements directs, soutiens à l'agriculture conventionnelle, au profit de rémunérations consacrées aux biens publics environnementaux ou aux zones de handicaps naturels². Cette option se trouve très éloignée des objectifs inscrits pour la politique agricole commune dans le traité fondateur depuis le traité de Rome, objectifs pour l'essentiel économiques et commerciaux. Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, qu'une telle option ne soit pas retenue par l'ensemble des États membres. Pour ce faire, il faudrait que la fourniture, par l'agriculture, de biens publics, services ou fonctions non marchandes, qu'ils soient environnementaux, sanitaires, sociaux ou encore culturels, et que le besoin de rémunérer ces biens publics, services ou fonctions par la politique agricole commune, soient officiellement reconnus par l'ensemble des États membres et inscrits comme tels dans le titre du traité sur l'agriculture. Le droit agricole doit être repensé « *d'avantage en termes de valeurs environnementales que de coûts* »³. Ces « *valeurs environnementales* » doivent s'entendre au sens large, comme incluant « *le respect de l'homme, de sa vie, de sa dignité et de son bien-être* »⁴. À l'instar de la communauté internationale, qui « *ne peut exister que si la reconnaissance de valeurs communes contribue à déterminer le sens des normes applicables* »⁵, l'Union européenne ne peut mener une politique agricole compatible avec le développement durable que si les valeurs de cette politique sont reconnues par l'ensemble des États membres et inscrites comme telles dans le traité. À défaut, la mise en œuvre des normes agricoles, sectorielles comme le droit des produits phytopharmaceutiques, ou transversales comme les aides agricoles de la PAC, sera chaque jour contredite par « *le relativisme obstiné* »⁶ de chacun des États membres. Il serait également utile, au-delà du simple ajout au titre sur l'agriculture de la vocation agricole de protéger la santé et l'environnement, de hiérarchiser les différents objectifs inscrits. Dans le cas contraire, l'objectif de productivité l'emportera sur les autres, comme il l'a fait jusque-là.

² Commission européenne, *La PAC à l'horizon 2020 : Alimentation, ressources naturelles et territoires - relever les défis de l'avenir*, op. cit., pp. 14 et 16.

³ DOUSSAN (I.), *Activité agricole et droit de l'environnement, l'impossible conciliation ?*, op. cit., p. 437.

⁴ *Ibid.*

⁵ DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit - Le relatif et l'universel*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2004, notamment p. 23. L'idée de « valeurs communes » est aussi développée dans les tomes II et IV : DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (II) - Le pluralisme ordonné*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2006, notamment p. 282 ; DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (IV) - Vers une communauté de valeurs ?*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2011, notamment p. 20.

⁶ *Ibid.* L'idée est exprimée par l'auteur au niveau international.

Une nouvelle voie semble se dessiner avec la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt⁷ et le projet agroécologique français, dont l'enjeu consiste à « concilier performance économique et environnementale »⁸. Il s'agit donc ici de mettre sur le même plan économie agricole et respect de l'environnement. De telle sorte que les intérêts économiques agricoles ne priment pas sur les intérêts environnementaux, comme c'était le cas jusqu'à présent. Il va de soi que souhaiter concilier des intérêts classiquement opposés, en reprenant le « couple bipolaire »⁹ formé par les dimensions économique et environnementale du développement durable, n'est pas sans risque. Cela suppose en effet que la protection de l'environnement soit considérée comme un facteur même de compétitivité, non comme une contrainte qu'il convient de prendre en compte au même niveau que les intérêts économiques. Non seulement il n'est pas dit que cet avantage compétitif de l'agriculture française et des États membres soit significatif face à des pays bénéficiant par exemple de grands espaces comme le Brésil, l'Australie ou le Canada. Mais intégrer ainsi la protection de l'environnement au cœur de l'économie agricole suppose que les cadres juridiques du marché des produits agricoles et, plus généralement, le droit économique¹⁰ soient adaptés à ce nouvel objectif, tant au niveau français qu'au niveau de l'Union européenne et international.

⁷ Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, *JORF* du 14 octobre 2014.

⁸ Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, *Projet agro-écologique pour la France*, Présentation au conseil des ministres du 27 février 2013, p. 1.

⁹ DELMAS-MARTY (M.), *Les forces imaginantes du droit (IV) - Vers une communauté de valeurs ?*, Seuil, Coll. La couleur des idées, Paris, 2011, p. 384.

¹⁰ DOUSSAN (I.), RACINE (J.-B.) et STEICHEN (P.), (dir.), *Pour un droit économique de l'environnement - Mélanges en l'honneur de G. J. Martin*, Frison Roche, Paris, 2013, 783 p.