



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**CONCOURS EXTERNE, INTERNE ET EXAMEN PROFESSIONNEL
DE RECRUTEMENT D'INSPECTEURS DE SANTÉ PUBLIQUE VÉTÉRINAIRE**

**CONCOURS OUVERT AUX ÉLÈVES ACCOMPLISSANT LA CINQUIÈME ANNÉE DE LA SCOLARITÉ DES
ÉCOLES NATIONALES VÉTÉRINAIRES**

**CONCOURS OUVERT AUX ÉLÈVES PRÉPARANT, EN DERNIÈRE ANNÉE DE SCOLARITÉ, UN DIPLÔME
D'UNE GRANDE ÉCOLE SCIENTIFIQUE POUR LE RECRUTEMENT D'INSPECTEURS-ÉLÈVES DE SANTÉ
PUBLIQUE VÉTÉRINAIRE**

Session 2023

Épreuve écrite d'admissibilité n°1 : Rédaction d'une note, d'un rapport ou d'une correspondance faisant appel à des connaissances vétérinaires, à partir de documents fournis relatifs à un cas ou à une situation susceptible d'être rencontré par les services du ministère chargé de l'agriculture dans le cadre des missions exercées par les inspecteurs de santé publique vétérinaire (Durée : 3 heures – Coefficient 2)

Vérifiez que le sujet est celui du concours auquel vous êtes inscrit(e) et qu'il contient 63 **pages** : si ce n'est pas le cas, signalez-le aussitôt.

EMPLOYEZ EXCLUSIVEMENT DE L'ENCRE NOIRE et évitez toute présentation pouvant constituer un signe distinctif : l'utilisation du crayon gris ou de couleurs autres que le noir entraînera la non-correction de la copie et l'annulation de votre participation.

Sur la bande d'anonymat de chacun de vos feuillets : Inscrivez vos nom, prénom en MAJUSCULES, date de naissance et centre d'épreuve. Dans la partie inférieure de la bande d'anonymat, indiquez l'intitulé de l'examen, la nature de l'épreuve. Faites-le avant d'entamer la rédaction de chacun de vos feuillets : il ne vous sera plus possible de le faire une fois l'épreuve terminée, et l'absence de ces mentions sur un feuillet entraînera la non-correction de votre copie et l'annulation de votre participation.

NUMÉROTEZ chaque feuillet (cadre en bas à droite).

Sur votre composition : Ne faites pas apparaître votre nom, ni le nom du centre d'épreuves, ni aucun autre nom de personne ou de lieu (autre que ceux mentionnés dans les documents), ni signe distinctif, ni signature même fictive en quelque endroit de votre composition : cela entraînerait la non-correction de votre copie et l'annulation de votre participation.

À l'issue de l'épreuve : Rendez votre copie même si elle est vierge, avec toutes les bandes d'anonymat renseignées, avant de signer la feuille d'émargement. Tout candidat quittant la salle sans rendre sa copie est signalé absent.

Seuls les feuillets de composition sont acceptés (sans brouillon, ni autre document ou collage de document). La qualité de la rédaction, la clarté et la précision des raisonnements entrent pour une part importante dans l'appréciation du candidat.

L'usage de la calculatrice n'est pas autorisé

Sujet

Vous êtes chef de service d'une Direction départementale de protection des populations (DDPP). Le Préfet de votre département doit être interrogé par la journaliste d'une radio locale sur l'utilisation des néonicotinoïdes. Il vous demande de rédiger une note sur ce sujet en développant les enjeux économiques, sanitaires et environnementaux et le rôle des acteurs en présence. Vous rédigerez une note de 4 pages en vous aidant des documents mis à votre disposition.

Liste des documents

DOCUMENTS		PAGES
1	Communiqué de presse - Plants de colza génétiquement modifié : Publication de l'avis de l'ANSES à la suite de la saisie par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire – 20 janvier 2023 (1 page)	3
2	Communiqué de presse – décision de la Cour de justice de l'Union Européenne relatif à l'utilisation de néonicotinoïdes pour les semences – 23 janvier 2023 (2 pages)	4 à 5
3	Communiqué de presse AFP – L'UE veut renforcer son action pour protéger les abeilles – 24 janvier 2023 (1 page)	6
4	Arrêt de la Cour (Première Chambre) ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE dans la procédure Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL, TN contre État belge – affaire C-162/21 – 19 janvier 2023 (14 pages)	7 à 20
5	Dossier Législatif : loi n°2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières / Échéancier d'application- Décision du Conseil Constitutionnel n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 (4 pages)	21 à 24
6	Etude d'impact – projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire – NOR : AGRS2021912L/Bleue-1 - 3 septembre 2020 (20 pages)	25 à 44
7	Loi n°2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières – Journal officiel du 15 décembre 2020 (2 pages)	45 à 46
8	L'opinion n° 2440 – Néonicotinoïdes : Marc Fesneau veut soutenir la filière betterave – 25 janvier 2023 (1 page)	47 à 48
9	La tribune n° 7552 - Carburants : la consommation de bioéthanol augmente, mais les prix aussi - 25 janvier 2023 (2 pages)	49 à 50
10	La France Agricole - Fin des néonicotinoïdes La CGB "abasourdie", les associations satisfaites - 24 janvier 2023 (2 pages)	51 à 52
11	Le Monde n° 24278 -La France renonce à réautoriser les insecticides néonicotinoïdes - 25 janvier 2023 (1 page)	53
12	Le Monde n° 24278 - protection de la biodiversité : l'Etat se retranche derrière le droit de l'UE- 25 janvier 2023 (2 pages)	54 à 55
13	Les Echos n° 23884 - Interdiction des néonicotinoïdes : la filière sucrière demande de l'aide - 25 janvier 2023 (3 pages)	56 à 58
14	Les Echos n° 23884 - Menaces sur la sécurité alimentaire, la santé et la nature- 25 janvier 2023 (1 page)	59
15	Néonicotinoïdes : l'UE abaisse les niveaux résiduels autorisés dans l'alimentation – AFP – 2 février 2023 (1 page)	60
16	Terre-Net - Betteraves sucrières La filière sucre attend le détail du plan d'accompagnement du gouvernement - 30 janvier 2023 (3 pages)	61 à 63



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

COMMUNIQUE DE PRESSE

Plants de colza génétiquement modifié : Publication de l'avis de l'ANSES à la suite de la saisie par le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire

Paris, le 20 janvier 2023

A la suite de l'identification fin février 2022 de plants de colza génétiquement modifié à proximité d'une entreprise dans le secteur de Rouen, le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a engagé immédiatement des actions : prélèvements, inspections auprès de l'usine et mesures de destruction pour éviter tout risque de dissémination de pollen et de graines.

Des suivis réguliers sont par ailleurs réalisés à la demande de la Direction générale de l'Alimentation du ministère pour s'assurer de l'absence de repousse de colza génétiquement modifié.

Le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a saisi l'Anses en mai 2022 sur les mesures de gestion visant à éradiquer les plants de colza OGM. Ce vendredi 20 janvier 2023, l'Anses a publié son avis et formule un ensemble de recommandations pour éradiquer les plants de colza génétiquement modifié et plus globalement éviter la dissémination accidentelle d'OGM dans l'environnement. Plusieurs actions sont recommandées telles que le renforcement des plans de surveillance, la destructions complètes des plants observés et de leurs racines, ainsi qu'une surveillance très régulière de l'ensemble de la zone concernée.

Un examen approfondi de cet avis va être effectué par la direction générale de l'Alimentation.

Des inspections d'autres usines de trituration de colza qui importent du colza OGM de pays tiers et de leurs alentours ont été réalisées en 2022 ou sont prévues pour 2023. Les résultats permettront d'objectiver le nouveau signalement de l'association Info'GM et de prendre les mesures de gestion nécessaires le cas échéant.

Contacts presse

Service de presse de Marc FESNEAU
Tél : 01 49 55 59 74
cab-presse.agriculture@agriculture.gouv.fr

Service de presse du ministère
Tél : 01 49 55 60 11
ministere.presse@agriculture.gouv.fr

Ministère de l'Agriculture
et de la Souveraineté Alimentaire
Hôtel de Villeroy
78 bis rue de Varenne
75007 Paris
www.agriculture.gouv.fr
@Agri_Gouv



GOUVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*

COMMUNIQUE DE PRESSE

Paris, le 23 janvier 2023

Décision de la Cour de justice de l'Union européenne relatif à l'utilisation des néonicotinoïdes pour les semences

L'Etat accélère le déploiement d'alternatives et accompagnera la filière betterave-sucre

La décision rendue le jeudi 19 janvier 2023 par la Cour de justice de l'Union européenne exclut l'utilisation des néonicotinoïdes pour les semences et le droit de déroger à l'interdiction européenne dans le cadre de l'article 53 du règlement (CE) no 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009. Prenant acte de la décision, le gouvernement n'accordera pas de nouvelle dérogation pour 2023.

Cet arrêt intervient alors que le conseil de surveillance devait se réunir le 20 janvier afin d'examiner, au vu des données scientifiques, la possibilité d'octroi d'une troisième et dernière dérogation d'utilisation des néonicotinoïdes pour la filière betterave-sucre, dans le cadre de la loi du 14 décembre 2020.

L'objectif du gouvernement, depuis la loi de 2020, était de sortir définitivement des néonicotinoïdes en 2024. Fort de cet objectif, le gouvernement en lien avec l'INRAE, l'ANSES et les instituts techniques avait lancé un plan national de recherche et innovation (PNRI) sans précédent. Ce plan a permis de coordonner un important effort de recherche, entièrement focalisé sur la jaunisse de la betterave sucrière pour apporter des solutions alternatives, déployables à l'échelle de la sole betteravière de 400 000 hectares et techniquement et économiquement viables à l'horizon de 2024. L'année 2023 constituait une année pivot en la matière.

Cette décision soudaine de la CJUE vient percuter un programme de travail établi pour 3 ans et provoque des inquiétudes légitimes des planteurs, sucriers et semenciers sur la campagne des semis de mars 2023 et plus globalement l'avenir de la filière betterave-sucre. Marc FESNEAU, ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire a réuni dès ce lundi 23 janvier les professionnels de la filière afin d'échanger avec eux sur la situation et construire un plan d'actions adapté qui garantisse la pérennité de notre filière française.

Ce plan d'action en soutien à l'ensemble de la filière betterave sucre, qui sera précisé dans les prochains jours avec la filière et les équipes scientifiques du PNRI, s'appuiera notamment sur les engagements suivants :

- Dès la campagne 2023, et en liaison avec les professionnels, de nouveaux itinéraires techniques visant à protéger les betteraves, plantées cette année, seront élaborés ;
- En parallèle, toutes les solutions immédiatement disponibles issues des projets du plan national de recherche et d'innovation, notamment les plantes compagnes, seront déployées et accélérées à l'horizon des semis 2023, sur le plus de surface possible. Le choix sera laissé aux agriculteurs de déployer ces outils. Le programme de recherche sera également accéléré et les ressources nécessaires à la gestion des projets seront augmentées ;
- La France s'assurera de l'homogénéité de l'application de la décision de la CJUE au sein de tous les pays de l'Union européenne afin d'éviter toute distorsion préjudiciable à la filière française
- La France va déclencher une clause de sauvegarde auprès de la Commission européenne afin de s'assurer que les semences, betterave et sucre de betterave importés en 2023 ne peuvent pas être traités avec des néonicotinoïdes.
- En 2023, l'Etat mettra en place un accompagnement financier pour soutenir les planteurs, mobilisable en cas de pertes de rendements liés à la jaunisse. Cette aide, dont les éléments techniques devront être définis rapidement, a vocation à sécuriser les planteurs et les industriels dans cette transition.

Marc FESNEAU, ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire déclare : *« Face à cette décision d'application immédiate en Europe, et alors que la France était engagée dans un programme de trois ans de recherche des alternatives aux néonicotinoïdes qui devait s'achever cette année, nous devons agir en affrontant lucidement la nouvelle donne créée par cette situation. Et dans l'urgence en donnant de la visibilité aux planteurs et à toute la filière, faute de quoi celle-ci pourrait faire face à d'énormes difficultés. C'est l'objet du plan d'actions présenté ce jour aux professionnels de la filière betterave-sucre qui témoigne de la mobilisation en urgence du gouvernement pour s'assurer de la pérennité d'une filière agricole et industrielle essentielle à nos territoires et notre économie. »*

Contacts presse

Service de presse de Marc FESNEAU
cab-presse.agriculture@agriculture.gouv.fr

Service de presse de Christophe BÉCHU
communication.mtact@ecologie-territoires.gouv.fr

L'UE veut renforcer son action pour protéger les abeilles

(), (AFP) -

La Commission européenne a annoncé mardi de nouvelles propositions pour enrayer le "déclin alarmant" des populations d'abeilles, et d'autres insectes pollinisateurs indispensables à la production agricole.

En 2018, l'UE avait adopté une première initiative européenne sur les pollinisateurs, mettant en place des actions de protection et de surveillance des insectes qui assurent la reproduction de 80% des variétés de plantes cultivées et des espèces à fleurs sauvages.

Mais le plan a montré des lacunes et Bruxelles souhaite le renforcer. L'objectif est "d'inverser le déclin" des pollinisateurs d'ici à 2030 alors qu'aujourd'hui une espèce d'abeilles, de papillons et de syrphes sur trois est en train de disparaître dans l'UE.

La Commission appelle notamment à améliorer la conservation des espèces et des habitats, à soutenir davantage l'agriculture respectueuse des pollinisateurs dans le cadre de la politique agricole commune, à réduire l'utilisation des pesticides, à lutter contre les espèces exotiques envahissantes et contre les effets du changement climatique sur les pollinisateurs.

L'initiative s'attachera également à améliorer les connaissances sur leur déclin, ses causes et ses conséquences, avec la mise en place d'un système de suivi complet des populations ainsi qu'un soutien à la recherche.

La contribution de la pollinisation animale à la production agricole de l'UE est estimée "au minimum" à 5 milliards d'euros par an, souligne la Commission.

Elle invite le Parlement européen et les Etats membres à approuver les nouvelles actions et à participer activement à leur mise en oeuvre.

L'initiative révisée porte sur les espèces sauvages de pollinisateurs. L'UE a déjà mis en place des mesures spécifiques de soutien aux abeilles domestiques et à l'apiculture.

La majorité des pollinisateurs appartiennent à des espèces sauvages. En Europe, ce sont essentiellement des abeilles --dont on recense 2.000 espèces sauvages--, des syrphes, mais aussi des papillons, des mites et certains coléoptères.

Afp le 24 janv. 23 à 19 09.



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

19 janvier 2023 *

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Règlement (CE) n° 1107/2009 – Mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques – Article 53, paragraphe 1 – Situations d’urgence en matière de protection phytosanitaire – Dérogation – Champ d’application – Semences traitées à l’aide de produits phytopharmaceutiques – Néonicotinoïdes – Substances actives présentant des risques élevés pour les abeilles – Interdiction de la mise sur le marché et de l’utilisation en extérieur des semences traitées à l’aide de produits phytopharmaceutiques contenant de telles substances actives – Règlement d’exécution (UE) 2018/784 et règlement d’exécution (UE) 2018/785 – Non-applicabilité de la dérogation – Protection de la santé humaine et animale et de l’environnement – Principe de précaution »

Dans l’affaire C-162/21,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Conseil d’État (Belgique), par décision du 16 février 2021, parvenue à la Cour le 11 mars 2021, dans la procédure

Pesticide Action Network Europe ASBL,

Nature et Progrès Belgique ASBL,

TN

contre

État belge,

en présence de :

Sesvanderhave SA,

Confédération des Betteraviers Belges ASBL,

Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel),

Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar),

Raffinerie Tirlemontoise SA,

* Langue de procédure : le français.

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Arabadjiev, président de chambre, M. L. Bay Larsen (rapporteur), vice-président de la Cour, MM. P. G. Xuereb, A. Kumin et M^{me} I. Ziemele, juges,

avocat général : M^{me} J. Kokott,

greffier : M^{me} M. Siekierzyńska, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 mars 2022,

considérant les observations présentées :

- pour Pesticide Action Network Europe ASBL, Nature et Progrès Belgique ASBL et TN, par M^e A. Bailleux, avocat,
- pour Sesvanderhave SA, par M^{es} P. de Jong et S. Lens, avocats,
- pour la Confédération des Betteraviers Belges ASBL, la Société Générale des Fabricants de Sucre de Belgique ASBL (Subel), Isera & Scaldis Sugar SA (Iscal Sugar) et la Raffinerie Tirlemontoise SA, par M^{es} L. Swartenbroux et L. Vervier, avocats,
- pour le gouvernement belge, par M^{me} C. Pochet et M. P. Cottin, en qualité d'agents, assistés de M^{es} S. Depré, M. Lambert de Rouvroit et G. Ryelandt, avocats,
- pour le gouvernement hellénique, par M^{mes} E. Tsaousi et A-E. Vasilopoulou, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par M. G. Bain, M^{me} A.-L. Desjonquères et M. T. Stéhelin, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M^{me} K. Szíjjártó, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement finlandais, par M^{me} H. Leppo, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} F. Castilla Contreras, M. A. Dawes et M^{me} B. Eggers, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 8 septembre 2022,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil (JO 2009, L 309, p. 1).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant deux associations de lutte contre les pesticides et pour la promotion de la biodiversité, Pesticide Action Network Europe ASBL et Nature et Progrès Belgique ASBL, ainsi qu'un apiculteur, TN, à l'État belge représenté par le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes, au sujet de décisions nationales autorisant, d'une part, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques à base de substances actives interdites dans l'Union européenne en vue du traitement de semences et, d'autre part, la vente et le semis de semences traitées à l'aide de ces produits.

Le cadre juridique

La directive 2009/128/CE

- 3 La directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable (JO 2009, L 309, p. 71), dispose, à son article 14, paragraphe 1 :

« Les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour promouvoir une lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures. La lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides comprend la lutte intégrée contre les ennemis des cultures ainsi que l'agriculture biologique [...] ».

Le règlement n° 1107/2009

- 4 Les considérants 8, 24, 32 et 33 du règlement n° 1107/2009 sont ainsi rédigés :

« (8) Le présent règlement a pour objet de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et dans le même temps de préserver la compétitivité de l'agriculture communautaire. [...] Le principe de précaution devrait être appliqué et le présent règlement devrait assurer que l'industrie démontre que les substances ou produits fabriqués ou mis sur le marché n'ont aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ni aucun effet inacceptable sur l'environnement.

[...]

(24) Les dispositions régissant l'octroi des autorisations doivent garantir un niveau élevé de protection. Lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, en particulier, devrait primer l'objectif d'amélioration de la production végétale. Par conséquent, il devrait être démontré, avant leur mise sur le marché, que les produits phytopharmaceutiques présentent un intérêt manifeste pour la production végétale et n'ont pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale, notamment celle des groupes vulnérables, ou d'effet inacceptable sur l'environnement.

[...]

- (32) Les États membres devraient, dans des circonstances exceptionnelles, à savoir lorsqu'un danger ou une menace compromettant la production végétale ou les écosystèmes ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables, pouvoir autoriser des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par le présent règlement. Ces autorisations temporaires devraient faire l'objet d'un réexamen au niveau communautaire.
- (33) La législation communautaire sur les semences prévoit la libre circulation des semences au sein de la Communauté, mais ne contient pas de disposition spécifique concernant les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques. Il convient par conséquent d'inclure une telle disposition dans le présent règlement. Si les semences traitées présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement, les États membres devraient pouvoir prendre des mesures préventives. »

5 L'article 1^{er}, paragraphes 3 et 4, de ce règlement dispose :

« 3. Le présent règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement et à améliorer le fonctionnement du marché intérieur par l'harmonisation des règles concernant la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques, tout en améliorant la production agricole.

4. Les dispositions du présent règlement se fondent sur le principe de précaution afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement. [...] »

6 L'article 2, paragraphe 1, dudit règlement prévoit :

« Le présent règlement s'applique aux produits, sous la forme dans laquelle ils sont livrés à l'utilisateur, composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en contenant, et destinés à l'un des usages suivants :

a) protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou prévenir l'action de ceux-ci, sauf si ces produits sont censés être utilisés principalement pour des raisons d'hygiène plutôt que pour la protection des végétaux ou des produits végétaux ;

[...]

Ces produits sont dénommés "produits phytopharmaceutiques". »

7 L'article 3, points 5, 9, 10 et 17, du même règlement énonce :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

5) "végétaux", les plantes vivantes et les parties vivantes de plantes, y compris les fruits et légumes frais et les semences ;

[...]

- 9) “mise sur le marché”, la détention en vue de la vente à l’intérieur de la Communauté, y compris l’offre en vue de la vente ou toute autre forme de cession, à titre gratuit ou onéreux, ainsi que la vente, la distribution et les autres formes de cession proprement dites, sauf la restitution au vendeur précédent. La mise en libre pratique sur le territoire de la Communauté constitue une mise sur le marché au sens du présent règlement.
- 10) “autorisation d’un produit phytopharmaceutique”, acte administratif par lequel l’autorité compétente d’un État membre autorise la mise sur le marché d’un produit phytopharmaceutique sur son territoire ;

[...]

17) [...]

Aux fins de l’utilisation en serre, en tant que traitement après récolte, pour le traitement de locaux de stockage vides et le traitement des semences, la zone désigne toutes les zones définies à l’annexe I ».

- 8 L’article 28 du règlement n° 1107/2009, intitulé « Autorisation de mise sur le marché et utilisation », dispose, à son paragraphe 1 :

« Un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s’il a été autorisé dans l’État membre concerné conformément au présent règlement. »

- 9 L’article 29 de ce règlement, intitulé « Conditions d’autorisation de mise sur le marché », prévoit, à son paragraphe 1, sous a) :

« Sans préjudice de l’article 50, un produit phytopharmaceutique ne peut être autorisé que si, selon les principes uniformes visés au paragraphe 6, il satisfait aux exigences suivantes :

a) ses substances actives, phytoprotecteurs et synergistes ont été approuvés ».

- 10 Sous l’intitulé « Demande d’autorisation ou modification d’une autorisation », l’article 33 dudit règlement vise, à son paragraphe 2, sous b), le traitement des semences.

- 11 L’article 40 du même règlement, relatif à la reconnaissance mutuelle des autorisations, vise, à son paragraphe 1, sous c), le traitement des semences.

- 12 Aux termes de l’article 49 du règlement n° 1107/2009, intitulé « Mise sur le marché de semences traitées » :

« 1. Les États membres n’interdisent pas la mise sur le marché et l’utilisation de semences traitées à l’aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre au moins.

2. Lorsqu’il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées, visées au paragraphe 1, sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l’environnement et lorsqu’un tel risque ne peut pas être contenu de manière satisfaisante à l’aide des mesures prises par le (ou les) État(s) membre(s) concerné(s), des mesures visant à restreindre ou à interdire l’utilisation et/ou la vente de telles semences traitées sont

immédiatement prises selon la procédure de réglementation visée à l'article 79, paragraphe 3. Avant d'arrêter de telles mesures, la Commission [européenne] examine les éléments disponibles et peut demander l'avis de l'Autorité [européenne de sécurité des aliments (EFSA)]. La Commission peut fixer le délai imparti à l'[EFSA] pour émettre cet avis.

3. Les articles 70 et 71 s'appliquent.

4. Sans préjudice d'autres dispositions de la législation communautaire concernant l'étiquetage des semences, l'étiquette et les documents accompagnant les semences traitées mentionnent le nom du produit phytopharmaceutique avec lequel les semences ont été traitées, le(s) nom(s) de la (des) substance(s) active(s) présente(s) dans le produit, les phrases types pour les précautions en matière de sécurité [...] et les mesures d'atténuation des risques énoncées dans l'autorisation de ce produit le cas échéant. »

13 L'article 53 de ce règlement, intitulé « Situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire », est libellé comme suit :

« 1. Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

L'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure adoptée, en fournissant des informations détaillées sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

[...]

4. Les paragraphes 1 à 3 ne s'appliquent pas aux produits phytopharmaceutiques contenant des organismes génétiquement modifiés ou composés de tels organismes, sauf si cette dissémination a été acceptée conformément à la directive 2001/18/CE [du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO 2001, L 106, p. 1)]. »

14 L'article 66, paragraphe 1, dudit règlement précise que les mots « produits phytopharmaceutiques » peuvent être remplacés par une description plus précise du type de produit, tel que, notamment, « insecticide ».

Le règlement d'exécution (UE) 2018/784

15 Les considérants 6, 11 et 13 du règlement d'exécution (UE) 2018/784 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « clothianidine » (JO 2018, L 132, p. 35), énoncent :

« 6) La Commission a consulté l'[EFSA], qui a présenté ses conclusions sur l'évaluation des risques de la clothianidine le 13 octobre 2016 [...]. L'[EFSA] a constaté que, pour la plupart des cultures, les abeilles couraient des risques aigus élevés en raison de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active clothianidine. En particulier, en ce qui concerne l'exposition via la poussière, l'[EFSA] a relevé l'existence de

risques aigus élevés pour les abeilles pour les céréales d'hiver, des risques chroniques élevés pour les abeilles ne pouvant être exclus pour les betteraves sucrières. Pour la consommation de résidus présents dans des pollen et nectar contaminés, des risques aigus et chroniques élevés ont été relevés, ou un risque élevé ne peut être exclu pour la plupart des utilisations en plein champ. Il a également été relevé que les abeilles couraient des risques chroniques et aigus dans les cultures suivantes pour toutes les utilisations en plein champ. Pour les pépinières forestières, aucune donnée n'a été fournie par les demandeurs et des risques pour les abeilles ne peuvent donc pas être exclus. En outre, l'[EFSA] a relevé un certain nombre de lacunes dans les données.

- 11) [...] Compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union [européenne], il convient d'interdire toute utilisation en extérieur. Dès lors, il convient de limiter l'utilisation de la clothianidine aux serres permanentes et d'exiger que la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie, de sorte qu'elle ne soit pas replantée à l'extérieur.

[...]

- 13) Compte tenu des risques pour les abeilles provenant des semences traitées, la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine devraient être soumises aux mêmes restrictions que l'utilisation de la clothianidine. Il convient donc de prévoir que les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine ne peuvent pas être mises sur le marché ni utilisées, sauf dans les cas où les semences sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et où la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie. »

- 16 Aux termes de l'article 2 de ce règlement d'exécution, intitulé « Interdiction de la mise sur le marché et de l'utilisation de semences traitées » :

« Les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine ne sont pas mises sur le marché ni utilisées, sauf dans les cas suivants :

- a) les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et
- b) la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie. »

Le règlement d'exécution (UE) 2018/785

- 17 Les considérants 11 et 13 ainsi que l'article 2 du règlement d'exécution (UE) 2018/785 de la Commission, du 29 mai 2018, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation de la substance active « thiaméthoxame » (JO 2018, L 132, p. 40), sont rédigés en des termes identiques à ceux des considérants 11 et 13 ainsi que de l'article 2 du règlement d'exécution 2018/784, à l'exception de la référence à la substance active thiaméthoxame à la place de la référence à la substance active clothianidine dans ces dernières dispositions.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 18 Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la clothianidine et le thiaméthoxame sont des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, utilisées en tant qu'insecticides dans l'agriculture, en vue de l'enrobage des semences.
- 19 Approuvées par la Commission en 1991, ces substances ont, en raison des risques encourus par les abeilles, et compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union, fait l'objet de restrictions depuis l'année 2013, d'abord, par le règlement d'exécution (UE) n° 485/2013 de la Commission, du 24 mai 2013, modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne les conditions d'approbation des substances actives clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride et interdisant l'utilisation et la vente de semences traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives (JO 2013, L 139, p. 12), puis par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785. Ces derniers prévoient notamment une interdiction de la mise sur le marché et de l'utilisation de semences traitées à l'aide des substances actives clothianidine et thiaméthoxame, sauf aux fins des cultures dans des serres permanentes, tout au long de leur cycle de vie, de sorte que la culture obtenue ne soit pas replantée à l'extérieur.
- 20 Il ressort du dossier dont dispose la Cour que l'approbation de la clothianidine a expiré le 31 janvier 2019 et que celle du thiaméthoxame a expiré le 30 avril 2019, dès lors que les demandeurs ont retiré leurs demandes respectives de renouvellement de l'approbation de ces substances actives, de sorte que l'utilisation de celles-ci est désormais interdite dans l'Union.
- 21 Le 19 octobre 2018, les autorités belges, en invoquant le régime dérogatoire et temporaire inscrit à l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, ont autorisé, temporairement, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant de la clothianidine (« Poncho Beta » produit par Bayer AG) et du thiaméthoxame (« Cruiser 600 FS » produit par Syngenta), en vue du traitement des semences de betteraves sucrières.
- 22 Par courriers du 7 décembre 2018, quatre autres autorisations temporaires de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives ont été octroyées en vue du semis des semences traitées à l'aide de ces produits, à savoir des semences de betteraves sucrières, de carottes, de laitues, d'endives, de radicchio rosso et de pains de sucre.
- 23 Le 21 janvier 2019, les requérants au principal ont introduit un recours devant la juridiction de renvoi tendant à la suspension et à l'annulation de ces autorisations.
- 24 Les requérants au principal font valoir, en substance, que les néonicotinoïdes ont commencé à être utilisés de manière croissante à travers la technique de l'enrobage des semences, en ce sens que, au lieu d'être pulvérisés sur la culture, ils sont préventivement appliqués sur les semences avant l'ensemencement. Ainsi, les agriculteurs achèteraient des semences déjà traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives, sans égard à la présence avérée ou non des insectes que ces produits visent à éliminer.
- 25 Selon les requérants au principal, tant le Parlement européen que la Commission ont exprimé des préoccupations quant à l'usage croissant par les États membres de la dérogation prévue à l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, lesquels accorderaient des autorisations d'urgence de manière abusive, plusieurs années d'affilée, en l'absence de tout danger avéré sur les

cultures, et ce dans le but de réguler la croissance des plantes ou de faciliter leur récolte ou leur entreposage. Au regard de nouvelles données scientifiques relatives aux effets toxiques de la clothianidine et du thiaméthoxame sur les abeilles, la Commission aurait interdit la vente et l'utilisation en extérieur des semences enrobées des produits phytopharmaceutiques contenant ces substances actives.

- 26 Devant la juridiction de renvoi, le ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME, de l'Agriculture et de l'Intégration sociale, chargé des Grandes villes, soutient notamment que les requérants au principal n'ont pas démontré la pertinence des données qu'ils invoquent et n'ont, par ailleurs, fourni aucun élément justifiant l'interdiction de l'utilisation de ces produits dans les conditions prévues par les autorisations en cause.
- 27 La juridiction de renvoi émet des doutes tant en ce qui concerne le champ d'application de l'article 53 du règlement n° 1107/2009 qu'en ce qui concerne la portée de la dérogation qu'il prévoit.
- 28 Dans ces conditions, le Conseil d'État (Belgique) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
 - « 1) L'article 53 du règlement [n° 1107/2009] doit-il être interprété comme permettant à un État membre d'accorder, dans certaines conditions, une autorisation relative au traitement, à la vente ou au semis de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques ?
 - 2) En cas de réponse affirmative à la première question, l'article 53 [du règlement n° 1107/2009] peut-il s'appliquer, dans certaines conditions, aux produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances actives dont la mise en vente ou l'usage sont restreints ou interdits sur le territoire de l'Union [...] ?
 - 3) Les "circonstances particulières" exigées par l'article 53 du règlement [n° 1107/2009] couvrent-elles des situations pour lesquelles la survenance d'un danger n'est pas certaine mais seulement plausible ?
 - 4) Les "circonstances particulières" exigées par l'article 53 du règlement [n° 1107/2009] couvrent-elles des situations pour lesquelles la survenance d'un danger est prévisible, ordinaire et même cyclique ?
 - 5) L'expression "qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables" utilisée à l'article 53 du règlement [n° 1107/2009] doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle accorde une égale importance, compte tenu des termes du considérant n° 8 [de ce] règlement, d'une part, à la garantie d'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement, et, d'autre part, à la préservation de la compétitivité de l'agriculture communautaire ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur les première et deuxième questions

- 29 Par ses première et deuxième questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il permet à un État membre, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, alors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.
- 30 Il convient de rappeler, ainsi qu'il a été précisé aux points 19 et 20 du présent arrêt, que la mise sur le marché et l'utilisation en extérieur de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant notamment les substances actives clothianidine et thiaméthoxame, faisant l'objet des autorisations en cause au principal, ont été interdites, respectivement, par le règlement d'exécution 2018/784 et par le règlement d'exécution 2018/785.
- 31 Plus précisément, ces règlements d'exécution prévoient, à leur article 2 respectif, que les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant de telles substances actives ne sont pas mises sur le marché ni utilisées, sauf lorsque les graines sont destinées à être utilisées exclusivement dans des serres permanentes et lorsque la culture obtenue reste dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie.
- 32 Une telle limitation de l'utilisation de ces substances actives aux serres permanentes, ayant pour effet que la culture obtenue ne soit pas replantée à l'extérieur, est motivée, ainsi que cela est reflété aux considérants 11 et 13 desdits règlements d'exécution, par les risques pour les abeilles que présentent les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant lesdites substances actives et par la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union.
- 33 Les interrogations de la juridiction de renvoi se rapportent ainsi à la possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits en dérogeant à une mesure explicite d'interdiction, adoptée sur le fondement de l'article 49, paragraphe 2, du règlement n° 1107/2009.
- 34 Il convient de souligner, d'emblée, que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 constitue une dérogation à la règle générale, consacrée à l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, en vertu de laquelle un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément audit règlement. Or, conformément à une jurisprudence bien établie, s'agissant d'une dérogation, celle-ci doit faire l'objet d'une interprétation stricte (voir, en ce sens, arrêt du 4 mars 2021, Agrimotion, C-912/19, EU:C:2021:173, point 28).
- 35 Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, en vue de l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs de la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 25 juillet 2018, Confédération paysanne e.a., C-528/16, EU:C:2018:583, point 42 ainsi que jurisprudence citée).

- 36 S'agissant, tout d'abord, du libellé de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, force est de constater qu'il en découle que cette disposition s'applique « par dérogation à l'article 28 » de ce règlement.
- 37 À cet égard, il convient de relever que l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement précise qu'un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné, conformément audit règlement, l'article 28, paragraphe 2, de celui-ci exposant les cas pour lesquels aucune autorisation n'est requise.
- 38 Conformément à l'article 29, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1107/2009, l'autorisation d'un produit phytopharmaceutique, visée à l'article 28, paragraphe 1, de ce règlement, est subordonnée, notamment, à l'approbation des substances actives le composant.
- 39 Il s'ensuit que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 permet aux États membres d'autoriser, sous réserve du respect des conditions qu'il prévoit, la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques qui contiennent des substances qui ne sont pas couvertes par un règlement d'approbation. En revanche, le libellé de cette disposition ne permet pas de conclure que ces États membres peuvent ainsi déroger aux réglementations de l'Union visant expressément à interdire la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques.
- 40 À cet égard, il convient de relever que, conformément au considérant 33 du règlement n° 1107/2009, une « disposition spécifique » de ce règlement a été consacrée par le législateur de l'Union aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques, à savoir l'article 49 dudit règlement. Aux termes du paragraphe 2 de cet article, lorsqu'il existe de réelles préoccupations selon lesquelles les semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques autorisés pour cette utilisation dans un État membre sont susceptibles de présenter un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement et lorsqu'un tel risque ne peut être contenu de manière satisfaisante à l'aide des mesures prises par l'État membre ou les États membres concernés, des mesures visant à restreindre ou à interdire l'utilisation et/ou la vente de telles semences traitées sont immédiatement prises.
- 41 Les mesures adoptées au titre de l'article 49 du règlement n° 1107/2009 sont dès lors des mesures spécifiques relatives aux semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques. Or, force est de constater qu'il ne ressort pas du libellé de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 que celui-ci déroge à l'article 49, paragraphe 2, de ce règlement ou aux mesures adoptées en application de cette dernière disposition dès lors que cette première disposition ne vise que l'article 28 dudit règlement.
- 42 S'agissant, ensuite, du contexte dans lequel s'inscrit l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, il y a lieu de relever que le législateur de l'Union a fait référence, au considérant 32 de ce règlement, à la possibilité pour les États membres d'autoriser, dans des circonstances exceptionnelles, des produits phytopharmaceutiques ne satisfaisant pas aux conditions prévues par ledit règlement.
- 43 Bien qu'il ressorte de ce considérant que ce législateur a entendu permettre aux États membres d'autoriser des produits phytopharmaceutiques, ou, en l'occurrence, des semences traitées à l'aide de tels produits, sans respecter les conditions prévues par ce même règlement, ledit considérant ne fait aucunement état de la volonté de ce législateur de leur permettre de déroger à une interdiction explicite de telles semences.

- 44 En outre, il y a lieu d'observer que l'interprétation de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009, retenue au point 39 du présent arrêt, est confortée par l'obligation des États membres, en vertu de l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2009/128, de prendre toutes les mesures nécessaires afin de promouvoir la lutte contre les ennemis des cultures à faible apport en pesticides, en privilégiant chaque fois que possible les méthodes non chimiques, de sorte que les utilisateurs professionnels de pesticides se reportent sur les pratiques et produits présentant le risque le plus faible pour la santé humaine et l'environnement parmi ceux disponibles pour remédier à un même problème d'ennemis des cultures.
- 45 Enfin, il y a lieu de relever que les mesures d'interdiction prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785 ont été adoptées compte tenu de la nécessité de garantir un niveau de sécurité et de protection conforme au niveau élevé de protection de la santé des animaux recherché au sein de l'Union, ainsi que cela est énoncé aux considérants 11 de ces règlements d'exécution.
- 46 De telles interdictions répondent ainsi à l'objectif du règlement n° 1107/2009 qui est, ainsi qu'il est précisé à l'article 1^{er}, paragraphes 3 et 4, de ce règlement, et comme il est reflété au considérant 8 de celui-ci, notamment d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement.
- 47 À cet égard, il convient de rappeler que ces dispositions se fondent sur le principe de précaution, qui est l'un des fondements de la politique de protection d'un niveau élevé poursuivie par l'Union dans le domaine de l'environnement, conformément à l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE, afin d'éviter que des substances actives ou des produits mis sur le marché ne portent atteinte à la santé humaine et animale ou à l'environnement.
- 48 En outre, force est de constater, ainsi qu'il est énoncé au considérant 24 du règlement n° 1107/2009, que les dispositions régissant l'octroi des autorisations doivent garantir un niveau élevé de protection et que, lors de la délivrance d'autorisations pour des produits phytopharmaceutiques, l'objectif de protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement, en particulier, « devrait primer » l'objectif d'amélioration de la production végétale [voir, par analogie, arrêt du 5 mai 2022, R. en R. (Utilisation agricole d'un produit non autorisé), C-189/21, EU:C:2022:360, points 42 et 43].
- 49 Par conséquent, ainsi que le précise ce considérant, il devrait être démontré, avant leur mise sur le marché, non seulement que les produits phytopharmaceutiques présentent un intérêt manifeste pour la production végétale, mais que, en outre, ils n'ont pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale.
- 50 Or, si l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 devait être interprété comme autorisant la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques, alors même que cette mise sur le marché et cette utilisation ont fait l'objet, après évaluation par l'Autorité européenne de sécurité des aliments, d'une mesure d'interdiction expresse, une telle interprétation reviendrait, d'une part, à contrevenir à l'objectif de ce règlement, tel que rappelé aux points 46 et 47 du présent arrêt. D'autre part, cette interprétation reviendrait à faire primer l'amélioration de la production végétale sur la prévention des risques pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'environnement que pourrait induire l'usage des semences traitées à l'aide des produits phytopharmaceutiques, dont la nocivité a été avérée, et ce en violation des considérations exposées au point 48 du présent arrêt.

- 51 À cet égard, il convient de souligner que les mesures d'interdiction, telles que celles prévues par les règlements d'exécution 2018/784 et 2018/785, sont prises par la Commission dans le respect de conditions strictes dès lors que les semences traitées à l'aide de tels produits phytopharmaceutiques sont susceptibles de présenter un risque grave pour l'environnement, la santé humaine ou animale.
- 52 En effet, ainsi qu'il est énoncé au considérant 6 du règlement d'exécution 2018/784, l'Autorité européenne de sécurité des aliments a notamment constaté que, pour la plupart des cultures, les abeilles couraient des risques aigus élevés et des risques chroniques élevés en raison de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant la substance active clothianidine, en particulier par l'exposition à la poussière et par la consommation de résidus présents dans des pollen et nectar contaminés. Le considérant 13 du règlement d'exécution 2018/785 souligne également les risques pour les abeilles provenant des semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant du thiaméthoxame.
- 53 Il convient, par ailleurs, d'ajouter que l'interprétation retenue de l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 vaut non seulement pour la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques qui ont été expressément interdits par des règlements d'exécution, en l'occurrence pour le semis de ces semences, mais également pour la mise sur le marché de tels produits phytopharmaceutiques en vue du traitement desdites semences.
- 54 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux première et deuxième questions que l'article 53, paragraphe 1, du règlement n° 1107/2009 doit être interprété en ce sens qu'il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.

Sur les troisième à cinquième questions

- 55 Compte tenu de la réponse apportée aux première et deuxième questions, il n'y a pas lieu de répondre aux troisième à cinquième questions.

Sur les dépens

- 56 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 53, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 21 octobre 2009, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil,

doit être interprété en ce sens que :

il ne permet pas à un État membre d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue du traitement de semences, ainsi que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces produits, dès lors que la mise sur le marché et l'utilisation de semences traitées à l'aide de ces mêmes produits ont été expressément interdites par un règlement d'exécution.

Signatures

LOIS

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Décision n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020

NOR : CSCL2034916S

(LOI RELATIVE AUX CONDITIONS DE MISE SUR LE MARCHÉ DE CERTAINS PRODUITS PHYTOPHARMACEUTIQUES EN CAS DE DANGER SANITAIRE POUR LES BETTERAVES SUCRIÈRES)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution, de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, sous le n° 2020-809 DC, le 10 novembre 2020, par Mme Valérie RABAULT, MM. Jean-Luc MÉLENCHON, André CHASSAIGNE, Joël AVIRAGNET, Mmes Marie-Noëlle BATTISTEL, Gisèle BIÉMOURET, MM. Jean-Louis BRICOUT, Alain DAVID, Mme Laurence DUMONT, MM. Olivier FAURE, Guillaume GAROT, David HABIB, Christian HUTIN, Mme Chantal JOURDAN, M. Régis JUANICO, Mme Marietta KARAMANLI, MM. Jérôme LAMBERT, Serge LETCHIMY, Mme Josette MANIN, M. Philippe NAILLET, Mmes George PAU-LANGEVIN, Christine PIRES BEAUNE, M. Dominique POTIER, Mme Claudia ROUAUX, M. Hervé SAULIGNAC, Mmes Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, M. Boris VALLAUD, Mme Michèle VICTORY, M. Gérard LESEUL, Mmes Isabelle SANTIAGO, Clémentine AUTAIN, MM. Ugo BERNALICIS, Éric COQUEREL, Alexis CORBIÈRE, Mme Caroline FIAT, MM. Bastien LACHAUD, Michel LARIVE, Mmes Danièle OBONO, Mathilde PANOT, MM. Loïc PRUD'HOMME, Adrien QUATENNENS, Jean-Hugues RATENON, Mmes Muriel RESSIGUIER, Sabine RUBIN, M. François RUFFIN, Mme Bénédicte TAURINE, M. Alain BRUNEEL, Mme Marie-George BUFFET, MM. Pierre DHARRÉVILLE, Jean-Paul DUFRÈGNE, Mme Elsa FAUCILLON, MM. Sébastien JUMEL, Jean-Paul LECOQ, Stéphane PEU, Fabien ROUSSEL, Hubert WULFRANC, Mmes Karine LEBON, Manuëla KÉCLARD-MONDÉSIR, MM. Moetai BROTHERRSON, Jean-Philippe NILOR, Gabriel SERVILE, Mmes Delphine BAGARRY, Delphine BATHO, Émilie CARIOU, Annie CHAPELIER, M. Guillaume CHICHE, Mmes Yolaine de COURSON, Paula FORTEZA, Albane GAILLOT, MM. Hubert JULIEN-LAFERRIÈRE, Matthieu ORPHELIN, Aurélien TACHÉ, Mme Frédérique TUFFNELL, MM. Cédric VILLANI, Olivier FALORNI, François-Michel LAMBERT, Paul MOLAC, Bertrand PANCHER, Jean-Michel CLÉMENT, Paul-André COLOMBANI, Benoît SIMIAN, Mme Jennifer De TEMMERMAN et M. Sébastien NADOT, députés.

Il a également été saisi, le 12 novembre 2020, par M. Patrick KANNER, Mme Éliane ASSASSI, MM. Guillaume GONTARD, David ASSOULINE, Mme Florence BLATRIX-CONTAT, M. Hussein BOURGI, Mme Isabelle BRIQUET, M. Rémi CARDON, Mmes Catherine CONCONNE, Hélène CONWAY-MOURET, M. Thierry COZIC, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mme Martine FILLEUL, M. Hervé GILLÉ, Mme Laurence HARRIBEY, M. Jean-Michel HOULLEGATTE, Mme Victoire JASMIN, MM. Éric JEANSAN-NETAS, Patrice JOLY, Bernard JOMIER, Éric KERROUCHE, Mme Annie LE HOUEROU, M. Jean-Yves LECONTE, Mmes Claudine LEPAGE, Monique LUBIN, MM. Didier MARIE, Serge MÉRILLOU, Mmes Michelle MEUNIER, Émilienne POUMIROL, Angèle PRÉVILLE, MM. Claude RAYNAL, Christian REDON-SARRAZY, Mmes Sylvie ROBERT, Laurence ROSSIGNOL, MM. Lucien STANZIONE, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mickaël VALLET, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE, MM. Yannick VAUGRENARD, Fabien GAY, Jérémy BACCHI, Mme Cécile CUKIERMAN, MM. Pierre LAURENT, Gérard LAHELLE, Pascal SAVOLDELLI, Mme Cathy APOURCEAU-POLY, MM. Éric BOCQUET, Pierre OUZOULIAS, Mmes Laurence COHEN, Marie-Noëlle LIENEMANN, Marie-Claude VARAILLAS, Michelle GRÉAUME, Céline BRULIN, MM. Jean-Pierre CORBISEZ, Henri CABANEL, Guy BENARROCHE, Mme Esther BENBASSA, MM. Thomas DOSSUS, Joël LABBÉ, Paul Toussaint PARIGI, Daniel SALMON, Mmes Sophie TAILLÉ-POLIAN, Monique de MARCO, Raymonde PONCET MONGE, MM. Ronan DANTEC et Jacques FERNIQUE, sénateurs.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution ;
- le règlement CE n° 1107/2009 du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil ;
- le code rural et de la pêche maritime ;

Au vu des observations du Gouvernement, enregistrées le 27 novembre 2020 ;

Au vu des observations en réplique présentées par Mme Delphine BATHO ainsi que certains des autres députés requérants, enregistrées le 3 décembre 2020 ;

Au vu des observations en réplique présentées par les sénateurs requérants, enregistrées le 4 décembre 2020 ;

Au vu des nouvelles observations du Gouvernement, enregistrées le 8 décembre 2020 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

Le Conseil constitutionnel s'est fondé sur ce qui suit :

1. Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières. Les députés en contestent la procédure d'adoption. Les députés et les sénateurs requérants critiquent également certaines dispositions de son article 1^{er}.

– **Sur la procédure d'adoption de la loi :**

2. Les députés requérants font valoir que l'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi déferée aurait méconnu les prescriptions de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 mentionnée ci-dessus. Selon eux, d'une part, cette étude comportait des inexactitudes flagrantes dans l'estimation des conséquences du virus de la jaunisse de la betterave sur la perte de son rendement en sucre, sur la situation de la filière industrielle et sur la souveraineté alimentaire de la France. D'autre part, elle ne recensait pas les options alternatives à l'autorisation de l'utilisation de produits contenant des néonicotinoïdes. Enfin, elle n'exposait pas avec précision l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de l'utilisation de ces produits.

3. Aux termes des troisième et quatrième alinéas de l'article 39 de la Constitution : « *La présentation des projets de loi déposés devant l'Assemblée nationale ou le Sénat répond aux conditions fixées par une loi organique. - Les projets de loi ne peuvent être inscrits à l'ordre du jour si la Conférence des présidents de la première assemblée saisie constate que les règles fixées par la loi organique sont méconnues. En cas de désaccord entre la Conférence des présidents et le Gouvernement, le président de l'assemblée intéressée ou le Premier ministre peut saisir le Conseil constitutionnel qui statue dans un délai de huit jours* ». Aux termes du premier alinéa de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 : « *Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent* ». Selon le premier alinéa de l'article 9 de la même loi organique, la Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles relatives aux études d'impact sont méconnues.

4. Le projet de loi à l'origine de la loi déferée a été déposé le 3 septembre 2020 sur le bureau de l'Assemblée nationale. La Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a bien été saisie d'une demande tendant à constater que les règles relatives aux études d'impact étaient méconnues. Réunie le 15 septembre 2020, elle a estimé que tel n'était pas le cas. Il y a donc lieu pour le Conseil constitutionnel de se prononcer sur le grief tiré de ce que l'étude d'impact méconnaîtrait l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009.

5. L'étude d'impact jointe au projet de loi à l'origine de la loi déferée traitait de l'ensemble des questions énumérées par l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Au regard du contenu de cette étude, le grief tiré de la méconnaissance de ces dispositions doit être écarté.

– **Sur certaines dispositions de l'article 1^{er} :**

6. L'article 1^{er} de la loi déferée, qui modifie l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, introduit une dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes, précisées par décret, et de semences traitées avec ces produits.

7. Les députés requérants soutiennent tout d'abord qu'en renvoyant à un décret la détermination de ces substances, le législateur aurait restreint la portée de l'interdiction qu'il avait préalablement édictée et méconnu le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé protégé par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

8. Les députés requérants soutiennent ensuite qu'en permettant l'utilisation à titre dérogatoire de semences traitées avec des substances de la famille des néonicotinoïdes, le législateur aurait autorisé qu'il soit porté à l'environnement des atteintes certaines, irréversibles et massives. Ce faisant, d'une part, il aurait opéré une conciliation manifestement déséquilibrée entre la liberté d'entreprendre et les objectifs de valeur constitutionnelle de protection de l'environnement et de la santé. D'autre part, il aurait également violé les articles 1^{er}, 2, 3, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, desquels il résulterait respectivement le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement, le devoir de prévention des atteintes à l'environnement, le principe de précaution et le principe selon lequel les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. Enfin, il aurait méconnu le droit de propriété des apiculteurs et des personnes vivant à proximité des lieux où seront utilisés les produits autorisés. Ils soutiennent par ailleurs que les dispositions contestées sont également entachées d'incompétence négative dans la mesure où elles ne définiraient pas suffisamment précisément les conditions dans lesquelles une dérogation peut être autorisée.

9. Les sénateurs requérants rejoignent les députés dans la critique de la dérogation apportée par le législateur à l'interdiction d'utilisation des produits contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes. Avec eux, ils estiment que cette dérogation méconnaîtrait un principe de non-régression en matière environnementale,

qui se déduirait, notamment, de l'article 2 de la Charte de l'environnement et qu'ils demandent au Conseil constitutionnel de reconnaître. Ce principe interdirait au législateur de diminuer, sans justification suffisante, le niveau de protection légale dont bénéficie l'environnement.

10. Par ailleurs, les sénateurs requérants font valoir que cette dérogation priverait de garanties légales les exigences constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement, en se référant aux six premiers articles de la Charte de l'environnement. Compte tenu de la dangerosité de ces substances pour la santé humaine, le législateur aurait également méconnu l'exigence constitutionnelle de protection de la santé.

11. Les sénateurs requérants soutiennent enfin que ce même article procéderait à une adaptation incomplète du droit interne au règlement du 21 octobre 2009 mentionné ci-dessus, en méconnaissance de l'obligation résultant de l'article 88-1 de la Constitution.

. En ce qui concerne les normes de référence :

12. L'article 1^{er} de la Charte de l'environnement dispose que « *Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* ». Aux termes de son article 2, « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* ». Aux termes de son article 6, « *Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social* ».

13. S'il est loisible au législateur, statuant dans le domaine de sa compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant, le cas échéant, d'autres dispositions, il doit prendre en compte, notamment, le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement mentionné à l'article 2 de la Charte de l'environnement et ne saurait priver de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé consacré par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement.

14. Les limitations portées par le législateur à l'exercice de ce droit ne sauraient être que liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement :

– *S'agissant de la détermination des substances dont l'utilisation est interdite :*

15. Le premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime prévoit qu'est interdite l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances ainsi que l'utilisation des semences traitées avec ces produits. La liste de ces substances doit être précisée par décret.

16. Sauf à dénaturer le principe posé par le législateur d'une interdiction générale de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques, ce renvoi à un décret ne saurait s'interpréter comme conférant au pouvoir réglementaire la faculté de décider de ne pas soumettre à l'interdiction certaines des substances en cause. Il vise seulement à imposer au pouvoir réglementaire d'en établir la liste, en faisant le cas échéant usage de la possibilité que lui confère le règlement du 21 octobre 2009 d'interdire des substances dont il estime que, bien qu'approuvées par la Commission européenne, elles présentent un risque grave pour la santé humaine ou animale ou l'environnement.

17. Il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement par les mots « *précisées par décret* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime doit être écarté.

– *S'agissant des dérogations à l'interdiction d'utilisation des produits contenant des néonicotinoïdes ou d'autres substances assimilées :*

18. Le deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime permet, par dérogation au premier alinéa de ce paragraphe, d'autoriser l'usage de certains produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances.

19. Ces produits ont des incidences sur la biodiversité, en particulier pour les insectes pollinisateurs et les oiseaux ainsi que des conséquences sur la qualité de l'eau et des sols et induisent des risques pour la santé humaine.

20. Toutefois, en premier lieu, le législateur a cantonné l'application de ces dispositions au traitement des betteraves sucrières, ainsi que le prévoit l'article L. 253-8-3 du code rural et de la pêche maritime introduit par l'article 2 de la loi déferée. Il résulte des travaux préparatoires que le législateur a, ainsi, entendu faire face aux graves dangers qui menacent la culture de ces plantes, en raison d'infestations massives de pucerons vecteurs de maladies virales, et préserver en conséquence les entreprises agricoles et industrielles de ce secteur et leurs capacités de production. Il a, ce faisant, poursuivi un motif d'intérêt général.

21. En deuxième lieu, les dispositions contestées ne permettent de déroger à l'interdiction d'utilisation des produits en cause qu'à titre transitoire, le temps que puissent être mises au point des solutions alternatives. Cette possibilité est ouverte exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023.

22. En troisième lieu, cette dérogation ne peut être mise en œuvre que par arrêté conjoint des ministres de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis d'un conseil de surveillance spécialement créé, au paragraphe II *bis* de l'article L. 253-8, et dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement européen du 21 octobre 2009, applicable aux situations d'urgence en matière de protection phytosanitaire. Cet article 53 ne permet qu'un « *usage limité et contrôlé* » des produits en cause, dans le cadre d'une autorisation délivrée pour une période n'excédant pas cent-vingt jours, à condition que cet usage soit justifié par « *des circonstances* ».

particulières » et qu'il s'impose « *en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables* ».

23. En dernier lieu, d'une part, en visant « *l'emploi de semences traitées avec des produits* » contenant les substances en cause, les dispositions contestées n'autorisent que les traitements directement appliqués sur les semences, à l'exclusion de toute pulvérisation, ce qui est de nature à limiter les risques de dispersion de ces substances. D'autre part, en application du dernier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8, lorsqu'un tel traitement est appliqué, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits, afin de réduire l'exposition de ces insectes aux résidus de produits employés.

24. Il résulte de tout ce qui précède que, compte tenu en particulier de ce qu'elles sont applicables exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023, les dispositions du deuxième alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime ne privent pas de garanties légales le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé garanti par l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement et que la limitation apportée à l'exercice de ce droit est justifiée par un motif d'intérêt général et proportionnée à l'objectif poursuivi.

25. Par ailleurs, loin de contrevenir aux dispositions du règlement européen du 21 octobre 2009, le renvoi aux conditions prévues à l'article 53 dudit règlement pour prévoir les dérogations mentionnées ci-dessus à l'interdiction d'emploi de certains produits phytopharmaceutiques vise à en assurer le respect. Le grief tiré de la méconnaissance de l'article 88-1 de la Constitution doit donc être écarté.

26. Les dispositions contestées ne méconnaissent pas non plus les articles 2, 3, 4, 5 et 6 de la Charte de l'environnement, le droit de propriété ainsi que l'exigence de protection de la santé et ne sont pas entachées d'incompétence négative.

27. Il résulte de tout ce qui précède que les mots « *précisées par décret* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime et le deuxième alinéa du même paragraphe, qui ne méconnaissent aucune autre exigence constitutionnelle, sont conformes à la Constitution.

– **Sur les autres dispositions :**

28. Le Conseil constitutionnel n'a soulevé d'office aucune question de conformité à la Constitution et ne s'est donc pas prononcé sur la constitutionnalité des autres dispositions que celles examinées dans la présente décision.

Le Conseil constitutionnel décide :

Art. 1^{er}. – Les mots « *précisées par décret* » figurant au premier alinéa du paragraphe II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de la loi relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, sont conformes à la Constitution.

Art. 2. – Le deuxième alinéa du même paragraphe II, qui est applicable exclusivement jusqu'au 1^{er} juillet 2023, est conforme à la Constitution.

Art. 3. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 10 décembre 2020, où siégeaient : M. Laurent FABIUS, Président, Mme Claire BAZY MALAURIE, M. Alain JUPPÉ, Mmes Dominique LOTTIN, Corinne LUQUIENS, Nicole MAESTRACCI, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET et Michel PINAULT.

Rendu public le 10 décembre 2020.



ETUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

**relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits
phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire**

NOR : AGRS2021912L/Bleue-1

3 septembre 2020

Introduction générale

Tableau synoptique des mesures d'application.

Article unique.

1.Etat des lieux

2.Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

3.Options envisagées et dispositif retenu

4.Analyse des impacts des dispositions envisagées

5. Modalités d'application

INTRODUCTION GENERALE

L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime (CRPM) prévoit que « *l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018 (...)* ». Il prévoit également que des dérogations puissent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, sur la base d'un bilan établi par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) comparant les bénéfices et les risques liés aux usages des produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives de la famille des néonicotinoïdes (NNI) autorisés en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles.

C'est ainsi qu'un arrêté du 7 mai 2019¹ a maintenu l'utilisation, jusqu'au 1er juillet 2020, de produits phytopharmaceutiques à base d'acétamipride pour lutter contre le balanin de la noisette, les mouches du figuier et les pucerons du navet.

Depuis le 1^{er} juillet 2020, l'octroi de dérogations n'est donc plus possible.

En juin 2018, suite à la publication de l'étude de l'Anses, l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre a souligné qu'il existait toujours des risques d'impasse technique suite à l'interdiction des NNI dans des cas d'infestation particulièrement importantes. Au mois d'avril 2020, la Confédération générale des planteurs de betteraves a alerté le ministère de l'agriculture et de l'alimentation sur la situation exceptionnelle d'infestations massives de pucerons vecteurs d'une maladie virale, la jaunisse de la betterave et de l'insuffisance des moyens de lutte pour y faire face. Cette maladie engendre d'importantes pertes de rendement pour la campagne de 2020 qui peuvent aller de 30 % à 50 %, voire même 70 % dans certains cas.

Au vu de ces difficultés, et en particulier de la crise inédite rencontrée par la filière betterave en 2020 qui met en danger la pérennité de cette filière, il est nécessaire de permettre l'utilisation de produits contenant des NNI.

A cet effet, il est proposé de permettre l'utilisation de la faculté de dérogation ouverte par l'article 53 du règlement (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Cet article permet en effet à un Etat membre, dans des circonstances particulières, d'autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits

¹ Arrêté du 7 mai 2019 portant dérogation à l'interdiction d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits mentionnée à l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime

phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

Cette possibilité sera restreinte dans le temps et applicable seulement jusqu'au 1^{er} juillet 2023; elle sera également restreinte aux semences enrobées.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
Article unique	Institution d'une dérogation limitée dans le temps à l'interdiction d'utilisation des produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes prévue au II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime	L'article renvoie à un décret d'application qui fixera la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et celles présentant des modes d'action identiques dont l'utilisation est interdite.	

ARTICLE UNIQUE

1. ETAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

Le puceron (*Myzus persicae*, *Aphis gossypii*, *Aphis fabae*, etc.) est un ravageur important très polyphage, qui s'attaque à de très nombreuses cultures comme le chou, la pomme de terre, la betterave, le colza, le pêcher, etc.

Sous forme de larve ou d'adulte, il provoque des dégâts directs (déformations foliaires, retards de développement) par prélèvement de sève et injection de toxines dans les plantes, et induit par la sécrétion de miellat le développement de fumagine, une maladie fongique qui freine la photosynthèse des parties recouvertes. Cependant, la principale forme de dégâts causés par les proliférations de pucerons est la transmission de maladies virales à de nombreuses espèces de plantes cultivées. Parmi les maladies particulièrement néfastes transmises par puceron, figurent notamment plusieurs maladies virales de la pomme de terre, des mosaïques du concombre, de la laitue, de la luzerne, la sharka ou encore la jaunisse de la betterave.

Les pucerons porteurs de virus volent dès que les températures le permettent au printemps (à partir de 14°C et idéalement 17°C, par temps clair) de leurs hôtes adventices hivernaux vers les cultures cibles. Ils s'installent sur les feuilles, inoculent le virus, se multiplient et se diffusent dans la culture, transmettant le virus lors de cette dissémination.

Un hiver très doux suivi d'un printemps chaud et lumineux a favorisé une colonisation massive des pucerons depuis les adventices hôtes pendant l'hiver vers des cultures comme les betteraves en cours de levée.

Pour la betterave, la présence du virus de la jaunisse altère la physiologie de la plante avec une forte réduction du poids des racines à la récolte et de la teneur en sucre. Une réduction de la production de sucre pour une attaque précoce normale peut dépasser 30 % du rendement en sucre, voire atteindre 50 % pour une plante contaminée très précocement au stade 2 feuilles et jusqu'à 70% localement.

Jusqu'au 1^{er} septembre 2018, les dégâts directs ou indirects provoqués par les pucerons ou d'autres insectes pouvaient être maîtrisés en France par l'usage de NNI.

Les substances de la famille des NNI sont des insecticides très efficaces de type neurotoxique à large spectre d'action et à persistance élevée permettant d'éviter des pertes de rendement entraînées par des populations importantes d'insectes nuisibles aux cultures. Mis sur le marché dans les années 1990, ils ont été de plus en plus largement utilisés compte tenu de leur efficacité et de la possibilité de les utiliser en enrobage des semences pour un effet préventif. Celui-ci repose sur une action systémique, liée au fait que la substance est transportée par la

sève et diffuse dans la plante au fur et à mesure de sa croissance, à un niveau qui reste pharmacologiquement actif pendant la quasi-totalité du cycle cultural. La substance est ainsi présente non seulement dans les feuilles mais aussi dans le pollen, le nectar ou le liquide de guttation, et est particulièrement efficace contre les insectes piqueurs tels que les pucerons.

Le corollaire est un risque élevé pour tous les autres insectes non-cibles, notamment les pollinisateurs, qui butinent les cultures traitées, et également une contamination importante des sols et des eaux.

Avant 2018, cinq substances de la famille des NNI étaient approuvées en tant que substances phytopharmaceutiques au niveau européen : l'imidaclopride, la clothianidine, le thiaméthoxame, le thiaclopride et l'acétamipride. Deux d'entre elles étaient utilisées pour enrober 98 % des betteraves semées :

- 55 % thiaméthoxame – à raison de 60 g/hectare ;
- 45 % imidaclopride – à raison de 90 g/hectare.

Cependant, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a interdit toute utilisation de NNI et de semences traitées avec ces produits à partir du 1er septembre 2018. La loi a également prévu que des dérogations puissent être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé, sur la base d'un bilan établi par l'Anses comparant les bénéfices et les risques des NNI et des produits de substitution ou alternatives disponibles.

L'article D. 253-46-1 du CRPM issu du décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques et du décret n° 2019-1519 du 30 décembre 2019 listant les substances actives contenues dans les produits phytopharmaceutiques et présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes. Ce décret fait l'objet d'un recours contentieux et d'une demande de décision préjudicielle présentée par le Conseil d'Etat (n° 424625). Les questions ainsi posées à la Cour de justice de l'Union européenne sont de nature essentiellement procédurales et tiennent :

- d'une part, au fait que le projet de décret avait été communiqué au titre de la directive 2015/1535/UE (« directive notification » applicable aux réglementations techniques) et non des dispositions du règlement (CE) 1107/2009 précité ;
- d'autre part, au point de savoir si un Etat membre peut maintenir de telles mesures d'interdiction dès lors que la Commission, sur le fondement du règlement, a elle-même pris des dispositions aboutissant à des restrictions, même partielles.

Ainsi, sur le fondement de l'article L. 253-8 du CRPM, l'arrêté du 7 mai 2019 précité a maintenu l'autorisation de produits à base d'acétamipride (utilisable uniquement en traitement

des parties aériennes) sur les cultures de navets, noisetiers et figuiers, jusqu'au 1er juillet 2020. Il avait été décidé de limiter la dérogation à l'acétamipride, le moins toxique des NNI. La betterave n'avait pas bénéficié d'une dérogation, dans la mesure où il n'existait, au 1er septembre 2018, aucune autorisation de mise sur le marché (AMM) en vigueur pour un produit à base d'acétamipride sur betteraves et que le bilan établi par l'Anses indiquait l'existence d'une alternative chimique à base de pyréthrinoides et de carbamate notamment.

Depuis le 1^{er} juillet 2020, toute utilisation de substance NNI et de semences traitées avec ces produits est interdite en France. Au niveau européen, trois substances sont désormais retirées : la clothianidine, le thiaclopride et le thiaméthoxame ; et l'usage de semences traitées avec de l'imidaclopride a été restreint sous serres permanentes et à condition de maintenir la culture obtenue dans une serre permanente tout au long de son cycle de vie.

Pour la betterave, le contrôle des pucerons vecteurs de virus n'a pas posé de problèmes importants en 2019 avec des interventions utilisant les insecticides disponibles (à base de flonicamide et de spirotétramet). Des contaminations ponctuelles ont été constatées. Une apparition tardive de symptômes de jaunisse est intervenue, mais sans incidence sur les rendements.

Suite aux températures hors norme de l'hiver 2019-2020 et du printemps 2020, les solutions disponibles se sont avérées nettement insuffisantes, notamment du fait d'une résistance de certains pucerons aux produits employés avec au total, selon la profession, 28 % de la surface française atteinte, soit plus de 100 000 hectares², et une perte de rendement betteravier pouvant atteindre 50 %. Les pertes à l'hectare sont évaluées entre 700 € et 1000 €, ce qui induit une perte globale pour les planteurs, estimée entre 75 M€ et 100 M€ à ce stade. La production de sucre devrait diminuer de 600 000 à 800 000 tonnes par rapport à une production attendue de 5,1 Mt (-12 % à -16%). Ces estimations seront affinées à l'issue de la campagne, d'ici l'automne.

Au-delà des pertes constatées en 2020, si aucune solution efficace n'est disponible pour éviter de subir de nouvelles pertes conséquentes lors de la campagne suivante, les agriculteurs feront le choix de se tourner vers d'autres cultures, ce qui conduirait à diminuer fortement la production nationale de betteraves. Le retrait voire l'abandon de la culture de la betterave par les planteurs fragiliserait fortement les sucreries qui ont besoin d'un volume minimal de betteraves à travailler pour couvrir leurs charges fixes et rester rentables. A défaut, les sucreries se retrouveraient sans autres alternatives économiques à terme que des fermetures mettant à mal la souveraineté alimentaire de la France pour ces produits.

Au niveau européen, les pertes liées à la présence de pucerons ont pu être limitées par l'octroi de dérogations pour des produits à base de NNI.

² Dès le 20 avril, plus de 75% des parcelles du réseau d'épidémiosurveillance (226 parcelles) étaient colonisées par au moins un puceron visible avec une intensité (% de plantes porteuses et nombre de pucerons par plante) infiniment plus forte dans les régions au sud de Paris.

Au vu de ces difficultés rencontrées et pour garantir la pérennité de la production de sucre en France, il est donc nécessaire d'être en mesure, en cas de circonstances particulières justifiant ces dérogations, de garantir la présence sur le marché d'une solution efficace de protection des betteraves pour les semis 2021 et au moins les deux années suivantes, le temps de développer des méthodes alternatives opérationnelles dans ces circonstances. Pour limiter les risques de dispersion, il conviendra de ne recourir qu'à des semences enrobées avec des NNI et ne pas permettre de traitements foliaires.

1.2. CADRE CONVENTIONNEL

Le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil, applicable depuis le 14 juin 2011, fixe les règles applicables à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, qui sont des produits composés de substances actives, de synergistes ou de phyto-protecteurs qui ont pour fonction de protéger les végétaux, d'exercer une action sur leurs processus vitaux, d'assurer leur conservation ou encore de détruire les végétaux indésirables.

L'autorisation de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques est subordonnée à une procédure préalable, dont les conditions de mise en œuvre sont encadrées par ce même règlement, et qui comporte deux étapes.

La première étape, réalisée au niveau européen, consiste à évaluer, dans les conditions définies à l'annexe II du règlement, les risques et les dangers que peuvent comporter les substances actives entrant dans la composition des produits. Au terme de cette analyse, les substances actives peuvent faire l'objet, le cas échéant, d'une approbation par décision de la Commission européenne (articles 4 et suivants du règlement).

La demande d'approbation d'une substance active est introduite par le producteur de la substance auprès d'un État membre désigné rapporteur, qui est chargé de soumettre à la Commission et à l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) un projet de rapport d'évaluation, qui doit tendre à déterminer si la substance active est susceptible, en l'état des connaissances scientifiques et techniques, de satisfaire aux critères d'approbation prévus à l'annexe II, eu égard à ses incidences sur la santé humaine et à son comportement dans l'environnement. Sur la base de ce projet de rapport, l'EFSA produit un rapport d'examen par les pairs.

Suite à la réception des conclusions de l'EFSA, la Commission propose aux États membres d'approuver la substance active, en assortissant éventuellement sa décision de restrictions, ou de refuser l'approbation de la substance active sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne. Cette proposition de la Commission est soumise à un vote des États membres au sein du comité permanent de la chaîne alimentaire associant les États membres (CPVADAAA).

La seconde étape de cette procédure préalable comprend, au niveau des États membres, une évaluation des produits contenant les substances approuvées, sur la base de dossiers de demande d'autorisation de mise sur le marché déposés, par les entreprises, dans chaque État où il est prévu de les commercialiser.

Un Etat membre rapporteur est désigné dans chacune des trois zones géographiques qui constituent l'UE et examine la demande d'autorisation de mise sur le marché en procédant, ainsi que l'y oblige l'article 36 du règlement, à une « *évaluation indépendante, objective et transparente, à la lumière des connaissances scientifiques et techniques actuelles* » et conformément aux « *principes uniformes d'évaluation et d'autorisation des produits phytopharmaceutiques* » mentionnés à l'article 29 du règlement.

Il établit un rapport d'évaluation, qui détermine si le produit et sa substance active satisfont aux critères respectivement fixés aux articles 29 et 4 du règlement. Il est notamment vérifié, dans ce cadre, si, en l'état des connaissances scientifiques et techniques, le produit n'a pas d'effet nocif immédiat ou différé sur la santé humaine, ni d'effet inacceptable sur les végétaux et sur l'environnement.

Sur la base des conclusions de cette évaluation, les Etats membres délivrent, le cas échéant, une AMM, qui comporte, éventuellement, des restrictions d'usage.

Chaque AMM n'est valable que sur le territoire de l'Etat membre qui l'a délivrée. En effet, aux termes de l'article 28 du règlement, « *Un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché ou utilisé que s'il a été autorisé dans l'État membre concerné conformément au présent règlement* » et en vertu de son article 29, un produit phytopharmaceutique ne peut être mis sur le marché dans un Etat membre que s'il est autorisé au niveau national et si la ou les substances actives qu'il contient sont approuvées au niveau européen.

Par ailleurs, l'article 53 du règlement (CE) No 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques prévoit que « *Par dérogation à l'article 28 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables. / (...)* ».

Cet article permet à un Etat membre d'autoriser l'utilisation d'un produit qui n'a pas d'AMM sur son territoire conformément à l'article 28, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, renouvelable, en vue d'un usage limité et contrôlé, et lorsque cette mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables.

dans la limite de 120 jours et la nature des limites et contrôles, relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, sous le contrôle du juge et de la Commission.

La dérogation peut concerner tout produit non autorisé sur le territoire de l'Etat membre, qu'il soit autorisé ou non par ailleurs dans un ou plusieurs autres Etats membres, et que la substance active qu'il contient ait ou non été approuvée au niveau européen.

L'article unique du projet de loi vise à permettre, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, l'utilisation de cette possibilité ouverte par le règlement, ce que le II de l'article L. 253-8 du CRPM en vigueur, qui dispose que *« l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits est interdite à compter du 1er septembre 2018. / L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits est interdite. Un décret précise les modalités d'application du présent alinéa (...) »*, n'autorise pas expressément.

1.3. ELEMENTS DE DROIT COMPARE

La France est le seul Etat membre à avoir pris des mesures nationales d'interdiction des NNI. Depuis l'interdiction française de septembre 2018, les approbations européennes de substances actives, telles que prévues à la section 1 du chapitre II du règlement (articles 4 à 24), se sont très significativement réduites :

- en mai 2018, l'utilisation des substances thiaméthoxame, imidaclopride et clothianidine a été restreinte aux usages sous serre ;
- début 2019, les approbations de thiaméthoxame et de clothianidine ont expiré (pas de demande de renouvellement) ;
- en février 2020, l'approbation du thiaclopride n'a pas été renouvelée (reprotoxique et perturbateur endocrinien) ;
- l'approbation de l'acétamipride expirera en mars 2033.

Ne restent plus approuvées comme substances actives au niveau européen que l'acétamipride (pour des traitements foliaires) et jusqu'en décembre 2020 l'imidaclopride (pour l'enrobage de semences), qui peuvent donc se trouver dans des formulations bénéficiant d'autorisations de mise sur le marché dans les Etats membres.

De plus, en se fondant sur la base de données de la Commission européenne, dix Etats membres ont accordé des dérogations à l'utilisation de produits NNI en 2020 conformément à

l'article 53 du règlement (CE) No 1107/2009, leur permettant ainsi d'utiliser des produits ne possédant pas d'AMM chez eux :

4 Etats membres ont accordé des dérogations à l'utilisation de NNI en enrobage : Pologne (13% de la production de betteraves dans l'UE à 27), Belgique (5%), Danemark (2%), Roumanie (1%).

6 Etats membres ont accordé des dérogations à l'utilisation de NNI en traitement foliaire : Allemagne (27%), Espagne (3%), Autriche (2%), Croatie (1%), Finlande (1%), Lituanie (1%).

Les 7 autres pays producteurs qui n'ont pas accordé de dérogation sont : la France (31%), les Pays-Bas (7%), la République tchèque (3%), la Suède (2%), l'Italie (1%) la Slovaquie (1%), la Hongrie (1%).

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Dès lors que l'article L. 253-8 du CRPM a interdit l'utilisation de NNI sans réserver l'application de l'article 53 du règlement n° 1107/2009, la France n'a pas la possibilité, contrairement aux autres Etats membres, d'octroyer des autorisations de mise sur le marché provisoires pour l'utilisation de produits contenant des NNI dans le cas de situations d'urgence qui le nécessitent, conformément aux dispositions de l'article 53 du règlement (CE) N° 1107/2009.

En l'état du droit, s'agissant en particulier de la culture de la betterave, il est seulement possible de recourir à des méthodes alternatives afin de tenter de préserver le rendement des cultures. Celles actuellement disponibles sont :

- des méthodes chimiques (produits phytopharmaceutiques) : Karate K : efficacité réduite du fait de l'apparition de phénomènes de résistance, Teppeki (une application dès le stade deux feuilles), Movento en dérogation 120 jours (trois applications maximum avec 14 jours d'intervalle) ;
- des moyens de biocontrôle (huiles végétales ou minérales, savon noir ou barrières physiques à base d'argiles) ;
- des pratiques agronomiques (avancement des dates de semis). D'autres pratiques agronomiques (implantation de couverts entre les rangs, augmentation de la fertilisation azotée, aménagement des bordures et culture de plantes de service à proximité pour favoriser le développement des auxiliaires ou avoir un effet répulsif sur les pucerons) sont encore en cours de développement et doivent être encore testées et affinées pour devenir pleinement opérationnelles.

On a pu constater lors de la campagne 2020 que les méthodes alternatives disponibles ne permettent pas de réguler les populations de pucerons dans des conditions climatiques

exceptionnelles comme celles rencontrées pour la campagne 2020, conduisant à de fortes baisses de rendement mettant en danger le devenir de la filière de production de la betterave sucrière. Les conditions climatiques très favorables aux infestations massives de pucerons ou d'autres insectes ravageurs sont cependant amenées à devenir de plus en plus fréquentes du fait du dérèglement climatique.

Pour garantir la pérennité de la production de sucre en France, il est donc nécessaire d'être en mesure d'avoir recours aux dérogations prévues par le droit de l'Union européenne, à l'instar des autres Etats membres confrontés aux mêmes difficultés. Le retrait voire l'abandon de la culture de la betterave par les planteurs fragiliserait en effet fortement les sucreries qui ont besoin d'un volume minimal de betteraves à travailler pour couvrir leurs charges fixes et rester rentable. A défaut, les sucreries se retrouveraient sans autres alternatives économiques à terme que des fermetures.

Le projet de loi modifie l'article L. 253-8 du CRPM afin de préciser que l'interdiction d'utilisation des NNI se fait sans préjudice de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Pour ce faire, une disposition législative est donc nécessaire.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est de permettre à la filière betterave pour la campagne 2021, et le cas échéant pour les deux campagnes suivantes tout au plus, de pouvoir recourir à l'utilisation de semences enrobées avec un NNI afin d'être en mesure de faire face à une situation sanitaire de forte ampleur, dont l'occurrence va devenir de plus en plus élevée. Les ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement pourront, si nécessaire et dans des conditions strictement encadrées afin d'assurer la protection de l'environnement et de la santé humaine, prévoir des dérogations d'une durée inférieure ou égale à 120 jours pour l'utilisation de semences enrobées avec un NNI.

Cette mesure fait partie d'un plan d'action visant à assurer la pérennité de la production de sucre en France, qui s'articule autour de plusieurs mesures complémentaires :

- la formalisation et la mise en œuvre par les professionnels, avec le soutien de toutes les parties prenantes, de plans de prévention des infestations par les ravageurs. Ces plans de prévention pourront mobiliser l'appui de différentes mesures intégrées au plan de relance ;
- un effort de recherche renforcé et conséquent pour accélérer l'identification d'alternatives véritablement efficaces, tant auprès des instituts de recherche privés comme l'ITB (Institut Technique de la Betterave), que les instituts de recherche publique comme l'INRAE (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement) qui seront mobilisés prioritairement. 5 millions d'euros supplémentaires seront mobilisables dès 2021 dans le cadre du plan de relance ;

- un examen des pertes de rendement de la campagne 2020 et une indemnisation dans le cas de pertes importantes liées à cette crise de la jaunisse de la betterave dans le cadre du régime d'aide « de minimis » ;
- des engagements des professionnels industriels sur la pérennisation de la filière sucrière en France.

3. OPTIONS ENVISAGEES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

L'option du statu quo a été écartée car elle ne permet pas de remplir l'objectif de sécuriser une production française de sucre, participant au maintien de la souveraineté alimentaire. Les moyens de protection phytosanitaire mobilisables par la filière betterave se sont avérés insuffisants pour faire face à des conditions sanitaires d'une ampleur exceptionnelle, qui seront amenées à se répéter de plus en plus souvent. Dans l'attente de solutions alternatives aux NNI, il convient donc de solliciter les possibilités offertes par le droit de l'Union européenne.

3.2. DISPOSITIF RETENU

L'article unique du projet de loi modifie le II de l'article L. 253-8 du CRPM en introduisant, sans viser une catégorie de production particulière, la possibilité, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, de déroger aux interdiction nationale ou européenne d'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et de semences traitées avec ces produits, dans les conditions fixées par l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009³.

L'octroi de dérogations a ainsi vocation à s'appliquer aux seules situations d'urgence non maîtrisables, telles que celles qui affectent actuellement la filière betterave.

³ « (...) dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser, pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques en vue d'un usage limité et contrôlé, lorsqu'une telle mesure s'impose en raison d'un danger qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens raisonnables. / (...) »

L'Etat membre informe immédiatement la Commission et les autres Etats membres de la mesure adoptée, en fournissant les informations nécessaires sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs.

Au cas présent, le risque de porter une atteinte grave aux intérêts économiques de la filière betterave, voire remettre en question sa viabilité, justifie la mise en œuvre de la dérogation.

En pratique, s'agissant de cette culture, les enrobages des semences seront réalisés à l'automne, au plus tard début janvier, à un moment où une estimation raisonnable pourra être faite de la probabilité de devoir recourir à une dérogation au titre de l'article 53 du règlement (CE) No 1107/2009 au vu des températures constatées en décembre et des prévisions pour janvier. Les éventuelles dérogations devront être effectives à la date des semis, à savoir à compter de début février pour les semis les plus précoces, dans la mesure où le semis des semences enrobées correspond à la phase d'utilisation du produit phytopharmaceutique.

Les betteraves ne produisent pas de fleurs avant la période de récolte, ce qui circonscrit l'impact de ces insecticides sur les insectes pollinisateurs.

Des conditions strictes d'usage seront par ailleurs requises pour l'examen de toute demande de dérogation :

- seule l'utilisation via l'enrobage des semences pourra être envisagée, et celle par pulvérisation demeurera interdite, afin de limiter les risques de dispersion du produit, et moins exposer de fait les personnes et les cultures non cibles ;
- la restriction des dérogations aux plantes récoltées avant la floraison et l'interdiction de planter ensuite des cultures attractives de pollinisateurs pendant une durée à déterminer, afin de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux résidus de produits. L'avis de l'Anses sera sollicité sur ce point. Cette condition sera précisée dans l'arrêté de décision d'autorisation de mise sur le marché du produit au titre de l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009, qui précise les conditions dans lesquelles l'autorisation est délivrée ;
- la définition d'ici fin 2020 d'un plan de protection des pollinisateurs, visant à renforcer leur protection pendant les périodes de floraison, et à mieux prendre en compte les enjeux associés aux pollinisateurs au moment de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

La date du 1er juillet 2023 est retenue pour permettre, le cas échéant, de protéger les cultures subissant une crise sanitaire grave pendant trois campagnes à l'issue desquelles les premiers livrables des projets de recherche et développement en cours auront été fournis.

de contrôle chimiques ou de biocontrôle. Plusieurs projets de recherche associant ITB, INRAE ou d'autres instituts techniques agricoles sont actuellement en cours : identification de variétés de plantes présentant des caractéristiques de résistances aux jaunisses virales (projets AKER et GABI lancés dès 2012, et plus récemment MODEFY) ; expérimentation de substances naturelles et micro-organismes de biocontrôle (projet ABCD-B coordonné par Arvalis et en partenariat avec l'INRAE et Terres Inovia) ; réflexions sur les pratiques culturales (programme SYPPRE, travaillé depuis 2014, mené conjointement par ITB, ARVALIS et Terres Inovia).

Si ces travaux ouvrent des perspectives intéressantes, ils nécessitent toutefois encore du temps pour déboucher sur des solutions concrètes. L'effort de R&D sera donc complété et amplifié pour accélérer l'identification d'alternatives opérationnelles.

L'INRAE prévoit notamment d'effectuer d'ici un an un criblage de toutes les variétés de betterave inscrites au catalogue européen sur le critère de résistance aux virus. Ces variétés utilisables pour les semis 2022, sans être complètement résistantes, le seront davantage en 2023 et pourront être combinées à une augmentation de la fertilisation azotée qui augmente le volume des feuilles, ce qui devrait permettre de réduire sensiblement les pertes. Un criblage des couverts végétaux (ex : avoine) pouvant être associés aux betteraves sur le critère de production de composés répulsifs pour les pucerons devrait également être opérationnel d'ici 2023. Le criblage et l'homologation de nouvelles variétés résistantes pourraient être envisagés pour les semis 2024. Enfin, la mise au point de solutions agronomiques ou paysagères seront développées.

L'article unique du projet de loi supprime également les dispositions du II de l'article L. 253-8 du CRPM qui prévoyaient que, jusqu'au 1er juillet 2020, l'utilisation des produits contenant des néonicotinoïdes ou des substances similaires pouvait être autorisée à titre dérogatoire et qui sont, depuis cette date, devenues caduques.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article modifie le II de l'article L. 253-8 du CRPM.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

L'article permet la mise en œuvre de la faculté ouverte par l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

La France est le 1er producteur de sucre européen (5,2 Mt en 2019/20 pour 17,4 Mt dans l'UE) et le 10ème producteur mondial de sucre (le 1er producteur mondial de sucre de betterave). Les cultures de betterave occupaient 447 000 ha lors de la campagne 2019/2020 (et 425 000 ha pour la campagne 2020/2021 en cours).

Le secteur emploie environ 5 000 salariés permanents et 2 000 salariés saisonniers en cours de campagne et génère localement de 10 à 14 emplois indirects par emploi. Il concerne 25 000 agriculteurs français. Le secteur sucrier est très concentré. Ainsi la France métropolitaine compte 5 entreprises sucrières totalisant 21 sucreries réparties essentiellement dans le nord et l'est de la France. Un contexte difficile de chute des prix mondiaux et européens en 2018 et 2019 en raison d'un excédent de sucre a conduit des groupes à se restructurer et à fermer des sucreries.

Les effets attendus de la mesure sur la filière betterave sont donc la préservation de ces emplois directs et indirects. L'effet recherché est en particulier d'éviter que les agriculteurs, subissant des pertes de chiffre d'affaires pouvant aller jusqu'à 1000 €/ha non compensables totalement, y compris par une indemnisation, fassent le choix de se tourner vers d'autres cultures. Cela conduirait à diminuer fortement la production nationale de betteraves et de sucre, induirait des fermetures de sucreries fragilisant ainsi l'ensemble de la filière française.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

La réforme est susceptible de contribuer au renforcement de la compétitivité des entreprises françaises en leur permettant de bénéficier de moyens de lutte phytosanitaires supplémentaires, selon une procédure prévue par le droit de l'Union européenne, activée par les entreprises des autres Etats membres.

La mesure permet donc aux filières bénéficiant de dérogations de gagner en compétitivité. Elle ne peut donc que favoriser l'investissement des entreprises, quelle que soit leur taille.

4.3. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Jusqu'à la campagne 2018/2019 incluse, du fait de l'utilisation de semences enrobées il n'y avait pas de traitement insecticide en végétation contre les pucerons mais un traitement en fin de culture contre d'autres insectes (coléoptères, noctuelles, thrips et cicadelles...) à l'aide de pyréthrinoides (lambda-cyhalothrine, deltaméthrine).

Pour la campagne 2019/2020, suite à l'interdiction des NNI la régulation des pucerons en début de culture s'est faite via un traitement avec la flonicamide et deux traitements avec du spirotetramat. Pour la campagne 2020/2021, il y a eu un traitement flonicamide et trois traitements spirotetramat.

Utiliser des semences enrobées par un produit à base de NNI permet donc de s'affranchir de trois voire quatre traitements foliaires. De même, restreindre les dérogations à des plantes récoltées avant la floraison et ne pas planter par la suite des cultures attractives de pollinisateurs, et ce pendant une durée à déterminer, permettra de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux NNI. L'avis de l'Anses sera sollicité sur ce point.

Une synthèse de la littérature concernant les risques liés aux NNI⁴ met en effet en évidence des risques élevés pour les insectes non cibles, en particulier les pollinisateurs domestiques ou sauvages, mais aussi les oiseaux⁵ lorsqu'ils consomment des graines traitées par les NNI, les mammifères, les organismes aquatiques et les organismes vivant dans le sol.

Plusieurs études⁶ sur la gestion de l'eau ont par ailleurs démontré que, du fait de leur solubilité forte dans l'eau (acétamipride, thiaméthoxame, imidaclopride) ou de leur persistance dans les sols et les milieux aquatiques (clothianidine, imidaclopride, thiaméthoxame, thiaclopride), la contamination de l'environnement est étendue et des traces de ces substances sont détectées dans des zones non traitées.

L'étude du groupe de travail de l'Anses remise en 2018 établit une comparaison des risques posés par les NNI et leurs alternatives :

- Les indicateurs de risque alimentaire des néonicotinoïdes (imidaclopride, thiaclopride et thiaméthoxame dans le cas de la betterave industrielle) sont inférieurs à ceux calculés pour les alternatives pyréthrinoïdes autorisées, à l'exception de la lambda-cyhalothrine et de la deltaméthrine (non utilisés contre les pucerons).
- Les indicateurs de risque pour la santé humaine hors alimentation sont plus élevés pour les alternatives chimiques autorisées que pour les néonicotinoïdes.
- Les indicateurs de risque pour les oiseaux et mammifères de l'imidaclopride et du thiaméthoxame sont supérieurs à celui de l'alternative chimique autorisée pour ce qui

⁴ L. W. Pisa, V. Amaral Rogers, L. P. Belzunces, J. M. Bonmatin, C. A. Downs, D. Goulson, D. P. Kreutzweiser, C. Krupke, M. Liess, M. McField, C. A. Morrissey, D. A. Noome, J. Settele, N. Simon-Delso, J. D. Stark, J. P. Van der Sluijs, H. Van Dyck & M. Wiemers (2015) Effects of neonicotinoids and fipronil on non-target invertebrates. *Environ Sci Pollut Res* 22: 68–102.

⁵ Hallmann CA, Foppen RP, van Turnhout CA, de Kroon H, Jongejans E (2014) Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations. *Nature* 511: 341–343.

F Millot, A Decors, O Mastain, T Quintaine, P Berny, D Vey, R Lasseur, E Bro (2017) Field evidence of bird-poisonings by imidacloprid-treated seeds: a review of incidents reported by the French SAGIR network from 1995 to 2014. *Environ Sci Pollut Res* (2017) 24: 5469-5485.

⁶ Goulson D (2013) An overview of the environmental risks posed by neonicotinoid insecticides. *J Appl Ecol* 50:977–987.

S Humann-Guillemot, LJ Binkowski, L Jenni, G Hilke, G Glauser, F Helfenstein (2019) A nation-wide survey of neonicotinoid insecticides in agricultural land with implications for agri-environment schemes. *J Appl. Ecology* 56: 1502-1514.

concerne les risques pour les oiseaux, mammifères, abeilles, vers de terre. Ils sont en revanche inférieurs pour les risques pour les organismes aquatiques et similaires pour les risques pour les eaux souterraines.

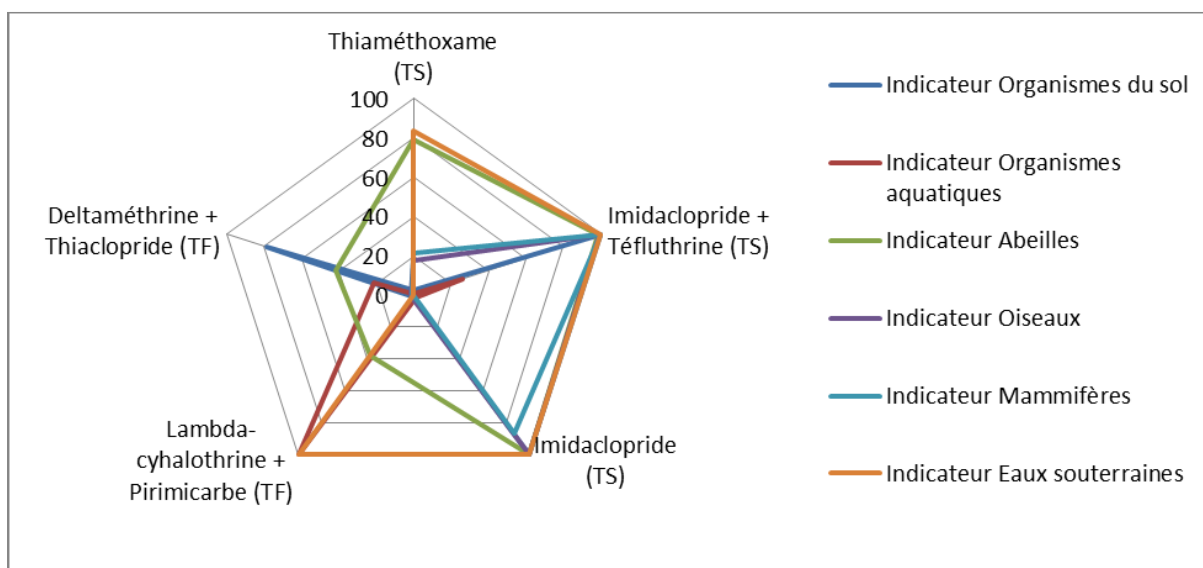


Figure : Indicateurs de risque pour l'environnement des substances actives contenues dans des préparations disposant d'une AMM pour la lutte contre les ravageurs des parties aériennes sur les betteraves industrielles et fourragères

5. MODALITES D'APPLICATION

5.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

La mesure envisagée entrera en vigueur à la date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du II de l'article L. 253-8 du CRPM, et au plus tard le 31 décembre 2020. Elle deviendra caduque le 1er juillet 2023.

5.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

La dérogation prévue par l'article à le même champ d'application que le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009. Dès lors, elle s'appliquera dans les collectivités d'outre-mer suivantes : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, Mayotte, et Saint-Martin (région ultra périphérique).

5.3. TEXTE D'APPLICATION

L'article renvoie à un décret d'application qui fixera la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et celles présentant des modes d'action identiques dont l'utilisation est interdite.

Il fixera également la date à laquelle l'interdiction entrera en vigueur.

Un arrêté des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement sera pris pour accorder chaque dérogation concernant un NNI.

En outre, chaque dérogation sera notifiée à la Commission et aux autres Etats membres, en fournissant les informations nécessaires sur la situation et les dispositions prises pour assurer la sécurité des consommateurs, conformément aux dispositions de l'article 53 du règlement (CE) No 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009.

LOIS

LOI n° 2020-1578 du 14 décembre 2020 relative aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières (1)

NOR : AGRS2021912L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,

Vu la décision du Conseil constitutionnel n° 2020-809 DC du 10 décembre 2020 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1^{er}

I. – L'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime est ainsi modifié :

1° Le II est ainsi rédigé :

« II. – L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, précisées par décret, et des semences traitées avec ces produits est interdite.

« Jusqu'au 1^{er} juillet 2023, des arrêtés conjoints des ministres chargés de l'agriculture et de l'environnement, pris après avis du conseil de surveillance mentionné au II *bis*, peuvent autoriser l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II dont l'utilisation est interdite en application du droit de l'Union européenne ou du présent code. Ces dérogations sont accordées dans les conditions prévues à l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil.

« Dans des conditions définies par les arrêtés mentionnés au deuxième alinéa du présent II, le semis, la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs sont temporairement interdits après l'emploi de semences traitées avec des produits contenant les substances mentionnées au premier alinéa du présent II. » ;

2° Après le même II, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :

« II *bis*. – Il est créé un conseil de surveillance chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances. Ce conseil comprend quatre députés, dont au moins un député membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un député membre d'un groupe d'opposition, et quatre sénateurs, dont au moins un sénateur membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques et un sénateur membre d'un groupe d'opposition, nommés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, notamment, des représentants des ministères chargés de l'environnement, de la santé et de l'agriculture, du Conseil économique, social et environnemental, d'associations de protection de l'environnement, des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles, de l'interprofession apicole, de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation, de l'Institut de l'agriculture et de l'alimentation biologiques, des établissements publics de recherche et, sur désignation du président du conseil, en fonction de l'ordre du jour, des représentants de la production et de la transformation et de l'Institut technique de la filière concernée et, le cas échéant, le délégué interministériel pour la filière. Les membres de ce conseil exercent leurs fonctions à titre gratuit. Sa composition, son organisation et son fonctionnement sont fixés par décret.

« Le conseil mentionné au premier alinéa du présent II *bis* se réunit trimestriellement pour assurer le contrôle des avancées et de l'efficacité des tests en matière de recherche et de mise en œuvre d'alternatives aux produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes ou présentant des modes d'action identiques à ceux de ces substances, ainsi que la conformité de ces avancées au plan de recherche sur les alternatives aux néonicotinoïdes de la filière concernée par un arrêté de dérogation mentionné au deuxième alinéa du II. Dans le cadre de la procédure de dérogation prévue au même deuxième alinéa, il émet un avis sur les dérogations, dans le respect d'un délai déterminé par décret, et assure le suivi et l'évaluation de leurs conséquences, notamment sur l'environnement, et de leur incidence économique sur la situation de la filière. Le conseil émet un avis et suit l'état d'avancement du plan de prévention proposé par la filière concernée, en veillant à ce que soient prévues les modalités de déploiement des solutions alternatives existantes en conditions réelles d'exploitation.

« Ce conseil publie un rapport annuel, remis chaque année avant le 15 octobre au Gouvernement et au Parlement. »

II. – Le 1° du I entre en vigueur à une date fixée par le décret mentionné au premier alinéa du II de l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, et au plus tard le 15 décembre 2020.

Article 2

La section 6 du chapitre III du titre V du livre II du code rural et de la pêche maritime est complétée par un article L. 253-8-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 253-8-3. – Les arrêtés mentionnés au deuxième alinéa du II de l'article L. 253-8 ne peuvent autoriser que l'emploi de semences de betteraves sucrières. »

Article 3

L'article L. 236-1 A du code rural et de la pêche maritime est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les ministres chargés de l'agriculture et de la consommation peuvent, dans le respect des articles 53 et 54 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, prendre des mesures conservatoires afin de suspendre ou de fixer des conditions particulières à l'introduction, l'importation et la mise sur le marché en France de denrées alimentaires ou produits agricoles mentionnés au premier alinéa du présent article. »

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 14 décembre 2020.

EMMANUEL MACRON

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

JEAN CASTEX

La ministre de la transition écologique,

BARBARA POMPILI

*Le ministre de l'économie,
des finances et de la relance,*

BRUNO LE MAIRE

*Le ministre des solidarités
et de la santé,*

OLIVIER VÉRAN

*Le ministre de l'agriculture
et de l'alimentation,*

JULIEN DENORMANDIE

(1) Loi n° 2020-1578.

– *Travaux préparatoires* :

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 3298 ;

Rapport de M. Grégory Besson-Moreau, au nom de la commission des affaires économiques, n° 3358 ;

Discussion le 5 octobre 2020 et adoption, après engagement de la procédure accélérée, le 6 octobre 2020 (TA n° 483).

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, n° 7 (2020-2021) ;

Rapport de Mme Sophie Primas, au nom de la commission des affaires économiques, n° 60 (2020-2021) ;

Avis de M. Bruno Belin, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, n° 59 (2020-2021) ;

Texte de la commission n° 61 (2020-2021) ;

Discussion et adoption le 27 octobre 2020 (TA n° 11, 2020-2021).

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat, n° 3483 ;

Rapport de M. Grégory Besson-Moreau, au nom de la commission mixte paritaire, n° 3489 ;

Discussion et adoption le 30 novembre 2020 (TA n° 492).

Sénat :

Rapport de Mme Sophie Primas, au nom de la commission mixte paritaire, n° 93 (2020-2021) ;

Texte de la commission n° 94 (2020-2021) ;

Discussion et adoption le 4 novembre 2020 (TA n° 17, 2020-2021).

– *Conseil constitutionnel* :

Décision n° 2020-809 DC publiée au *Journal officiel* de ce jour.

Après l'interdiction par la justice européenne, le ministre voudrait assurer « une transition stabilisante » aux producteurs

Néonicotinoïdes : Marc Fesneau veut soutenir la filière betterave

Alternatives

La Cour européenne de justice a définitivement interdit toute dérogation à l'usage des néonicotinoïdes en enrobage de semence pour les betteraves sucrières, le 19 janvier. A deux mois des semis, les professionnels ont donc appris qu'ils ne pourraient pas utiliser des semences autorisées exceptionnellement après la catastrophe de 2020, marquée par les attaques de pucerons et la perte de près de 40% de la récolte en France. Il en avait coûté 600 à 700 millions à la filière sucrière.

Emmanuelle Ducros

« NOUS NE PRENDONS PAS LE RISQUE de donner aux planteurs de betteraves de faux espoirs, de leur dire de semer quand même des semences enrobées de néonicotinoïdes. La décision de la Cour européenne de justice est puissante. L'enfreindre, ce serait s'exposer à un arrachage prématuré, à une interdiction d'utiliser les betteraves, voire à des procès. »

Pour le ministre de l'Agriculture Marc Fesneau, la France ne doit pas aller à l'encontre de la règle européenne, désormais clarifiée, d'interdiction des néonicotinoïdes et doit passer à autre chose. Ce qui ne veut pas dire abandonner la betterave, qui reste, via ses transformations (sucre, bioéthanol, pulpes pour l'alimentation animale) stratégique pour la souveraineté alimentaire. « Nous aurions bien eu besoin de la troisième année de dérogation pour nous préparer, regrette le ministre. On ne l'aura pas. Il faut assurer une transition stabilisante possible pour les betteraviers. »

Depuis l'annonce, par la Cour européenne de Justice de Luxembourg, de l'interdiction de toute dérogation permettant l'usage de néonicotinoïdes, les réunions se sont multipliées entre le ministre de l'Agriculture, ses équipes, et

des professionnels de la betterave sucrière. « Il s'agit de faire un point sur les pistes alternatives en cours d'évaluation, explique Marc Fesneau. Plantes compagnes comme l'avoine pour détourner les ravageurs, développement de haies – mais il faut le temps qu'elles poussent ! –, nouvelles variétés... On regarde ce qu'il est possible de faire avec les produits phytosanitaires encore autorisés, en aménageant les modalités d'utilisation. Mais on pourra difficilement réintroduire des produits déjà interdits en France, même s'ils ont encore des autorisations chez nos voisins. Pour ça, il faudrait une loi et nous n'en avons pas le temps avant le lancement de la campagne », détaille-t-il.

« Indemnisations ». En l'état actuel des choses, les solutions ne sont pas prêtes. « Les attaques de pucerons et de jaunisse, c'est tous les cinq ans en moyenne, constate Franck Sander, président de la Confédération générale de la betterave (CGB). On ne peut pas se contenter de croiser les doigts pour que ça n'arrive pas. »

Il va falloir mettre plus d'argent dans le PNRI – programme national de recherche et d'innovation, mis en place dans le cadre de l'accord avec la filière, en contrepartie des dérogations). L'Etat avait investi 17 millions d'euros sur les 20 mobilisés fin 2020. Il abondera encore. « Nous allons aussi travailler sur les indemnités des agriculteurs en cas de sinistre, affirme Marc Fesneau. Il ne faut pas qu'ils abandonnent la betterave devenue trop risquée, ce qui mettrait en danger les usines de transformation en aval. »

A la CGB, on alerte déjà : les mécanismes actuels comportent des franchises élevées (30% à 35%) et sont capés à 30 000 euros sur trois ans. « Les betteraviers sinistrés en 2020 ont dépassé le plafond. Ils ne reviendront pas à la culture si l'indemnisation n'est pas repensée, car ils sont



assurés de tout perdre. Il faut des réponses rapides », constate Franck Sander.

« Je reste persuadé que les solutions efficaces viendront des nouvelles technologies de sélection variétale », affirme Marc Fesneau en faisant référence aux NBT (New breeding techniques) qui permettent, grâce à des ciseaux moléculaires, d'éditer le génome des organismes vivants, sans recours à un matériel génétique extérieur. On permet ainsi à certains gènes de s'exprimer, on en met d'autres en silence.

Tabou. Cet ensemble de technologies, dont la déclinaison Crispr-Cas9, qui a valu à la scientifique française Emmanuelle Charpentier et à sa coéquipière Jennifer Doudna un prix Nobel de physique en 2020 est extrêmement prometteuse, et déjà utilisée ailleurs dans le monde... Mais pas en Europe, car elle est soumise à la législation ultra-restrictive sur les OGM. « Je partage les positions de mon prédécesseur, assure Marc Fesneau. Il faut avancer dans cette voie. »

Julien Denormandie avait été le premier ministre français de l'Agriculture à se déclarer publiquement en faveur de la recherche sur les NBT, à laquelle les milieux écologistes sont très hostiles. « Ce qui compte, maintenant, ce n'est pas tant ce que la France pense, mais ce que les autres pays pensent et dans quelle mesure ils sont favorables à une évolution de la législation. »

L'Espagne, l'Italie, la Pologne, la Roumanie y sont favorables. Reste à convaincre l'Allemagne. Le ministre de l'Agriculture, Cem Özdemir, ne semble pas y être opposé à titre personnel, mais il est membre des Verts allemands, pour lesquels cela reste un tabou. Il va maintenant falloir plaider le réalisme : on ne peut pas à la fois sortir du jeu tous les pesticides et refuser toutes les alternatives permettant de maintenir une souveraineté alimentaire européenne.

@emma_ducros 

« Je reste persuadé que les solutions efficaces viendront des nouvelles technologies de sélection variétale »

Carburants : la consommation de bioéthanol augmente, mais les prix aussi



Au 20 janvier 2023, le prix moyen du Superéthanol (E85) à la pompe avait grimpé à 1,11 euro le litre, contre 0,7433 euro le litre début 2022, et 0,6517 euro début 2021. (Crédits : Reuters)

latribune.fr

La consommation de bioéthanol s'est envolée de 83% en 2022 en France d'après la filière, qualifiant l'année d'« exceptionnelle ». Le parc de véhicules pouvant rouler avec ce carburant - équipés d'un boîtier spécial, d'origine ou a posteriori - a franchi la barre des 300.000 unités. Bien que son prix ait fortement augmenté en un an, notamment en raison de l'inflation, le litre reste très inférieur à celui des autres carburants.

Le bioéthanol, on le retrouve dans les stations-service sous l'appellation « Superéthanol-E85 » ou simplement « E85 ». Et de plus en plus : le nombre d'établissements à en proposer a augmenté de 20% en 2022 par rapport à l'année précédente pour atteindre 3.300 établissements d'après la Collective du bioéthanol qui tenait une conférence de presse à Paris ce mardi 24 janvier. Si bien que ce carburant représente désormais 6,5% du marché des essences, contre 4% en 2021.

Pour rappel, le bioéthanol est un biocarburant destiné à certains véhicules à moteur thermique dans lequel l'éthanol, un alcool produit à partir de céréales ou de betteraves (et donc classé dans la catégorie des énergies renouvelables), est mélangé à l'essence traditionnelle, qui est, elle, produite par raffinage d'une énergie fossile, le pétrole.

Le palier de 300.000 véhicules franchis en France

Reste que tous les véhicules ne peuvent rouler au Superéthanol-E85. Pour l'utiliser, la première option est d'acheter un véhicule déjà équipé d'un boîtier homologué dit « flex fuel ». La deuxième option est de convertir son véhicule - seuls les moteurs essence le peuvent - en faisant installer ce type de boîtier a posteriori par un garage agréé.

En 2022, selon la filière, 85.000 nouveaux boîtiers de conversion ont été installés contre 30.000 en 2021, soit presque le triple.





« On estime ainsi qu'à l'heure actuelle, 220.000 véhicules essence sont équipés de boîtiers de conversion pour rouler au Superéthanol-E85 », considère la Collective du [bioéthanol](#).

La vente de véhicules flex-E85 d'origine est aussi en hausse avec 35.000 unités écoulées en 2022, soit environ six fois plus qu'en 2021. « Fin 2022, on dénombre un parc de 81.000 véhicules flex-E85 d'origine », selon la même source.

Malgré la hausse des prix, un carburant toujours compétitif

Dans les stations-service françaises, le prix du [bioéthanol](#) a fortement augmenté en un an et franchi la barre de 1 euro le litre. Au 20 janvier 2023, le prix moyen à la pompe était de 1,11 euro le litre pour le Superéthanol, selon les données de la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC). Or, il se vendait au prix de 0,7433 euro le litre début 2022 et de 0,6517 euro début 2021, d'après des chiffres du ministère de la Transition énergétique.

Le tarif du bioéthanol est fixé par contrats à long-terme avec les agriculteurs et il dépend notamment de l'indice de l'inflation, qui a fortement progressé l'an dernier. La Collective de l'éthanol explique les raisons de la hausse sur son site internet :

« L'augmentation du prix à la pompe est surtout due à la fin de la ristourne accordée par l'État, comme pour les autres carburants, à l'augmentation des prix de l'éthanol pour les contrats de l'année 2023, et aux variations des cours de l'essence contenue dans l'E85. Dans un contexte d'inflation généralisée, la hausse des prix de l'éthanol répercute celle des matières premières agricoles et des énergies, notamment le gaz (hausse jusqu'à +250% entre janvier et août 2022). »

La filière rappelle néanmoins le moindre coût du litre de Superéthanol-E85 par rapport à l'essence. Le litre de sans plomb SP95-E10 est par exemple vendu en moyenne 1,87 euros actuellement, soit 76 centimes de plus. Rouler au Superéthanol-E85 est donc gage d'économie :

« En dépit de l'augmentation, les automobilistes peuvent toujours réaliser des économies annuelles de l'ordre de 440

euros pour 13.000 km/an et de 675 euros pour 20.000 km/an », assure la Collective de l'éthanol.

La fin des insecticides dans les cultures de betterave

Se pliant à une décision de la justice européenne, [la France a annoncé ce lundi renoncer à autoriser par dérogation les néonicotinoïdes pour protéger les semences de betteraves sucrières qui doivent être plantées en mars](#). Ces insecticides s'attaquent au système nerveux des insectes et sont mis en cause dans le déclin massif des colonies d'abeilles.

Une victoire pour la biodiversité et une lourde défaite pour les planteurs de betteraves. « Il y aura des baisses de surface, des planteurs qui vont abandonner. Si c'est une année à faible pression (de jaunisse), on saura gérer, mais si c'est comme en 2020 où on a perdu un tiers de la récolte, ce sera catastrophique », a déclaré à l'AFP Franck Sander, président de la Confédération générale des planteurs de betterave (CGB).

En cas de jaunisse, la CGB réclame une indemnisation totale, sans franchise, sous peine de « mettre en danger toute la filière », des 24.000 producteurs jusqu'aux usines qui transforment les racines en sucre, en alcool ou en carburant [bioéthanol](#). Le ministre de l'Agriculture, [Marc Fesneau](#), a tenté de rassurer producteurs et industriels du sucre. « J'ai convenu avec les représentants de la filière qu'on mettrait en place un dispositif qui permettrait de couvrir le risque de pertes qui serait liée à la jaunisse, le temps qu'on trouve les alternatives dont on a besoin », a-t-il précisé.

Interrogée sur la décision du gouvernement de renoncer à une troisième dérogation permettant aux betteraviers d'utiliser des insecticides néonicotinoïdes, la filière du bioéthanol n'a pas souhaité s'exprimer.

(avec AFP) ■

Fin des néonicotinoïdes La CGB "abasourdie", les associations satisfaites



La CGB accueille avec inquiétudes l'absence de dérogation pour les semences de betteraves enrobées. Les associations environnementales s'en réjouissent. © CGB

Le syndicat des betteraviers appelle à une indemnisation totale des pertes causées par la jaunisse, sans quoi les surfaces pourraient chuter. Les associations environnementales et la Confédération paysanne parlent d'une "victoire pour le vivant".

Lundi 23 janvier 2023, le ministre de l'Agriculture, **Marc Fesneau**, annonçait qu'aucune demande de dérogation ne serait déposée au Conseil de surveillance des **néonicotinoïdes**, contrairement à ce qu'imaginait la filière avant la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 19 janvier 2023. Les réactions n'ont pas tardé. Couvrir les pertes liées à la jaunisse

"Nous sommes abasourdis par autant d'inconséquence", a déclaré **Franck Sander**, président de la **CGB** (Confédération générale des planteurs de betteraves). Il se dit "furieux car cette décision européenne ne tient absolument pas compte des efforts et des engagements pris par la filière française dans le cadre de la dérogation". Le président du syndicat alerte sur le risque de **baisse des surfaces** couplé à une hausse des importations de sucre ou d'éthanol en provenance de pays ne respectant pas les mêmes règles.

Marc Fesneau a également annoncé qu'un **dispositif d'indemnisation** des pertes liées à la jaunisse serait mis en place pour préserver la filière. "C'est une nécessité absolue pour rassurer les planteurs, estime Franck Sander. À condition que ces pertes soient totalement prises en charge et de n'avoir ni franchise, ni plafonnement des aides". Le délégué interministériel pour la filière sucre, Hervé Havard, travaille sur le dossier.

Franck Sander compte aussi, mais pas avant 2024, sur les alternatives étudiées dans le cadre du **PNRI** (Plan national de recherche et innovation). Et notamment sur l'homologation de nouveaux **insecticides** en végétation, en plus du Movento et du Teppeki autorisés actuellement mais "pas suffisamment efficaces". Il précise que l'Allemagne continue d'utiliser en végétation l'acétamipride (néonicotinoïde utilisé en foliaire), autorisé dans l'Union européenne mais pas en France.

Une victoire pour les associations environnementales et la Confédération paysanne

Du côté de **Génération futures**, de la **LPO** (Ligue de protection des oiseaux) et de la

Confédération paysanne, la nouvelle est très bien accueillie : "Nous avons gagné", clame la première. "Une grande victoire pour la biodiversité", ajoute la deuxième. "Le gouvernement doit désormais changer de direction et faire évoluer en profondeur notre agriculture vers l'agroécologie. Nous demandons donc que la future **loi d'orientation agricole** qui s'annonce permette enfin de repenser notre modèle agricole en favorisant des systèmes de production qui ne soient plus dépendants des intrants chimiques et en premier lieu des pesticides de synthèse", ajoute François Veillerette, porte-parole de Générations Futures.

Pour la LPO, le fonds d'indemnisation prévu en cas de pertes liées à la jaunisse "est une avancée majeure et une garantie importante pour les betteraviers français. [...] La décision du gouvernement témoigne que la protection de la **biodiversité**, le respect du droit européen et la garantie du revenu des agriculteurs peuvent être conciliés."

La **Confédération paysanne** a également salué la décision, et enjoint le ministre "à aller plus loin, dès maintenant, pour soutenir les producteurs et productrices de betteraves, [en remplaçant] la béquille chimique par un accompagnement économique durable, plus que les seuls soutiens aux pertes momentanées". Le syndicat demande la mise en place d'une clause de sauvegarde au niveau européen et mondial pour se prémunir d'une concurrence déloyale, comme le ministre l'a annoncé hier.



La France renonce à réautoriser les insecticides néonicotinoïdes

Le ministre de l'agriculture a annoncé qu'il ne prolongerait pas la dérogation accordée aux betteraviers pour utiliser ces produits interdits

Le suspense a été de courte durée. Le ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire, **Marc Esneau**, a annoncé, lundi 23 janvier, que les insecticides **néonicotinoïdes** « tueurs d'abeille » ne seraient pas réautorisés en France, sur les semences de betterave, pour l'année en cours. Quatre jours plus tôt, le 19 janvier, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) rendait un arrêt jugeant que « les Etats membres ne peuvent déroger aux interdictions » dans le cas des semences traitées aux néonicotinoïdes – substances théoriquement interdites dans l'Union européenne (UE) depuis 2018, pour les dégâts qu'elles entraînent sur les abeilles, les pollinisateurs, et la biodiversité en général.

« Face à cette décision d'application immédiate en Europe, et alors que la France était engagée dans un programme de trois ans de recherche des alternatives aux **néonicotinoïdes**, qui devait s'achever cette année, nous devons agir en affrontant lucidement la nouvelle donne créée par cette situation », a justifié le ministre. Le gouvernement ne proposera donc pas une « troisième année de dérogation sur l'enrobage des semences de betteraves ».

Un virage à 180 degrés après l'annonce, en décembre 2022, au congrès des planteurs de betteraves, par le même **Marc Esneau**, que les **néonicotinoïdes** seraient de nouveau autorisés en 2023. Une dérogation avait été introduite pour trois ans dans la loi du 14 décembre 2020, avec la possibilité d'autoriser, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, un usage limité à une durée maximale de cent vingt jours par an.

La décision de la haute juridiction européenne avait pris par surprise les parties prenantes. Elle a été rendue publique la veille du jour où devait se réunir l'instance paritaire chargée de statuer sur les dérogations en France, et quelques jours avant la fin de la mise en consultation de l'arrêté ministériel qui devait acter la réautori-

sation, pour la troisième année consécutive, de l'utilisation des néonicotinoïdes pour la betterave.

« A un mois et demi des semis de betteraves, c'est une immense déception pour toute notre filière, qui plonge les betteraviers dans un grand désarroi », réagit Frank Sander, le président de la Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB). En l'absence de solutions efficaces, les surfaces risquent de baisser sensiblement. » Jusqu'au dernier moment, les planteurs ont mis la pression sur le gouvernement. Avec ses 23 700 betteraviers, la France est le premier producteur européen de sucre de betterave (34,5 millions de tonnes en 2021-2022) et le deuxième mondial, derrière la Russie.

« Clause de sauvegarde »

« La décision de la CJUE et ses conséquences mettent à mal la souveraineté alimentaire de l'UE, déjà menacée, et renforcent le risque d'importations massives de sucre ou d'éthanol (du Brésil, notamment) issues de cultures utilisant des produits phytosanitaires interdits chez nous depuis longtemps, estime le patron de la CGB. Nous sommes abasourdis par autant d'inconséquence. »

Pour rassurer les betteraviers, le ministre a annoncé que la France allait « déclencher une clause de sauvegarde auprès de la Commission européenne afin de s'assurer que les semences, betteraves et sucre de betterave importés en 2023 ne peuvent pas être traités avec des néonicotinoïdes ». Selon les planteurs, aucune alternative n'est à ce jour opérationnelle pour contrer les pucerons qui transmettent le virus de la jaunisse aux betteraves sucrières. Le gouvernement a prévu un fonds d'indemnisation en cas de perte de récolte.

« Le fonds d'indemnisation prévu en cas de pertes de rendement, si la jaunisse est présente pour la prochaine saison, est une avancée majeure et une garantie importante pour les betteraviers français, se félicite la Ligue pour la

protection des oiseaux. C'est une grande victoire pour la biodiversité, que nous encourageons et attendions depuis des années. Critiques face à l'inacceptable, nous nous réjouissons aussi de saluer les avancées courageuses. »

Les dérogations européennes avaient été attaquées en justice par le réseau d'associations Pesticide Action Network (PAN) Europe, après un recours devant le Conseil d'Etat belge. Car la France n'est pas le seul pays à en avoir accordé. Selon le réseau, entre 2019 et 2022, pas moins de 236 dérogations ont été délivrées pour des substances considérées comme « hautement toxiques », dont près de la moitié pour des **néonicotinoïdes**.

Avec seize dérogations, contre quatre pour la France, la Roumanie est l'Etat qui a le plus abusé de cette pratique, devant la République tchèque, la Finlande et la Pologne (douze dérogations). A contrario, des pays comme l'Italie avaient prouvé qu'il était possible de se passer des **néonicotinoïdes**, y compris pour les betteraves, en n'en sollicitant aucune. Avant la France, et sans attendre l'arbitrage de la justice européenne, l'Allemagne, la Pologne et la Belgique avaient renoncé à prolonger la dérogation cette année.

« Nous saluons cette décision, cela fait des années que nous alertons le gouvernement sur cette impasse que sont ces dérogations accordées à des produits dangereux et interdits, commente François Veillerette, porte-parole de l'association Générations futures, membre de PAN Europe. Et nous rappelons, en outre, que les dérogations accordées en 2021 et 2022 étaient donc probablement illégales. Nous demandons que la future loi d'orientation agricole permette enfin de repenser notre modèle agricole, en favorisant des systèmes de production qui ne soient plus dépendants des intrants chimiques, et en premier lieu des pesticides de synthèse. » ■

STÉPHANE FOUCART
ET STÉPHANE MANDARD



Protection de la biodiversité : l'Etat se retranche derrière le droit de l'UE

Cinq associations à l'origine du recours pour « carence fautive » ont répondu aux arguments du gouvernement

Arguments contre arguments. La bataille entre associations de défense de l'environnement et gouvernement se poursuit dans le cadre de la procédure « Justice pour le vivant ». Il y a un an, cinq organisations ont déposé un recours pour « carence fautive » contre l'Etat français pour manquement à ses obligations de protection de la biodiversité : elles l'accusent, en particulier, d'être responsable de défaillances dans le processus d'autorisation et de mise sur le marché des pesticides, qui ont une répercussion majeure sur la destruction des espèces et des écosystèmes.

Mardi 24 janvier, Pollinis, Notre affaire à tous, l'Association pour la protection des animaux sauvages, l'Association nationale pour la protection des eaux et rivières et Biodiversité sous nos pieds devaient rendre public le dépôt auprès du tribunal administratif de Paris de leur « mémoire en réplique », dans lequel elles répondent aux arguments de l'Etat. Ceux-ci ont été rendus au tribunal le 19 décembre 2022, le jour même de la signature au Canada, à l'issue de la COP15, d'un accord mondial visant à mettre un terme à l'érosion de la biodiversité. Les failles du système européen d'évaluation des risques liés aux produits phytosanitaires ont été identifiées de longue date, mais persistent en raison du blocage de certains Etats et d'industries. Parmi ces insuffisances figurent notamment la non-prise en compte ou la sous-évaluation des « effets cocktails » – les conséquences de la coexposition à plusieurs substances –, des effets sublétaux, ou encore le fait que les espèces utilisées pour les tests ne sont pas représentatives de l'ensemble des classes d'espèces concernées.

Possibilité « d'aller plus loin »

Dans sa réponse de décembre 2022, un document de moins de vingt pages que *Le Monde* a pu consulter, le gouvernement ne conteste pas ces lacunes, mais rejette toute « faute ». Son principal argument est qu'il ne dispose « d'aucune marge de manœuvre », la procédure d'autorisation de mise sur le marché étant « entièrement harmonisée et complète-

ment encadrée » par le droit de l'Union européenne (UE).

La France, comme les autres Etats membres, n'aurait donc aucune « capacité d'action » pour

Les associations estiment que le gouvernement n'a pas respecté ses engagements en matière de réduction de l'usage des pesticides

modifier la procédure à l'échelle nationale. Les associations estiment toutefois que l'Etat ne peut se retrancher derrière cet argument. « La réglementation européenne donne un cadre, mais n'empêche pas les Etats d'aller plus loin », assure Julia Thibord, responsable du contentieux stratégique à Pollinis. Au contraire, l'UE exige qu'ils complètent si nécessaire ses règlements pour s'assurer que les principes généraux, tels que le principe de précaution ou la protection effective de l'environnement, sont bien respectés, et pour prendre en compte les dernières connaissances scientifiques et techniques. » Les cinq organisations soulignent que des Etats, dont la Belgique ou le Danemark, dérogent déjà aux règlements européens ou ont mis en place des cadres nationaux spécifiques. « Nous avons toutes les connaissances scientifiques nécessaires pour mettre à jour le processus d'évaluation », insiste Barbara Berardi, directrice de la recherche à Pollinis. Ne pas le faire n'est justifié ni scientifiquement ni juridiquement. »

Si la question du processus d'autorisation des produits phytosanitaires est au centre de la procédure lancée dès 2021, les associations estiment que le gouvernement a commis une autre faute en ne respectant pas ses engagements en matière de réduction de l'usage des pesticides. Dès 2008, par le biais d'un premier plan Ecophyto, qui a été suivi par deux autres plans, il s'était fixé l'objectif

de réduire de moitié l'usage des produits phytopharmaceutiques et biocides en dix ans.

Sur ce point, l'Etat affirme que ces objectifs ne sont pas contraignants et n'engagent donc pas sa responsabilité – à la différence, par exemple, des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. « Si l'existence du plan Ecophyto est prévue par la loi, le législateur n'a pas repris les objectifs quantifiés qu'il fixe », écrit-il dans son argumentaire. Ces objectifs ont donc toujours une valeur programmatique. » L'accord de Kunming-Montréal, adopté lors de la COP15, prévoit une baisse de 50 % des risques liés aux pesticides d'ici à 2030, une cible qu'ont notamment défendue la France et l'UE.

« Pluralité de causes »

« Un juge peut tout à fait dire si un objectif est contraignant », explique Dorian Guinard, maître de conférences en droit public à l'université Grenoble-Alpes et membre de Biodiversité sous nos pieds. C'est, par exemple, ce qu'ont fait le Conseil d'Etat en 2020 puis le tribunal administratif en 2021, à propos de l'accord de Paris, en donnant ainsi tout son sens à la stratégie nationale bas carbone. Concernant les pesticides, il n'y a jusqu'ici pas eu de consécration normative pour dire que la cible était contraignante, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne l'est pas. »

Enfin, l'Etat rejette, dans son argumentaire, le lien de causalité entre la « faute » qui lui est imputée – les défaillances du processus d'homologation des produits phytosanitaires – et le préjudice

écologique lié – le déclin de la biodiversité. « Une pluralité de causes et d'acteurs peuvent être associés à la contamination des sols et des eaux ainsi qu'au déclin de la biodiversité et de la biomasse », précise-t-il. La carence alléguée à l'Etat ne peut à elle seule constituer la cause du préjudice écologique. »

Si l'érosion de la biodiversité est multifactorielle, les scientifiques s'accordent toutefois sur le fait que l'usage intensif des pesticides en est l'une des causes majeures. Dans un rapport d'expertise collective publié en mai 2022, les chercheurs de l'Institut national de recherche pour l'agriculture,



l'alimentation et l'environnement et de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer affirment, par exemple, que les produits phytosanitaires sont « *une des causes principales* » du déclin des invertébrés terrestres et des oiseaux dans les zones agricoles, et qu'ils sont mis en

cause dans la disparition des amphibiens et des chauves-souris. L'Etat dispose maintenant de trois semaines pour répondre, s'il le souhaite, au mémoire de soixante-dix pages déposé par les associations. ■

P. M.





ENTREPRISES

Interdiction des néonicotinoïdes : la filière sucrière demande de l'aide

AGRICULTURE

A un mois et demi des semis de betteraves, la filière est sur les dents, après la décision de la France de ne plus autoriser de mesure dérogatoire pour l'usage d'insecticides néonicotinoïdes.

Dominique Chapuis
dchapuis@lesechos.fr

Réunions dans toutes les régions, conseils d'administration exceptionnels, l'heure est à la mobilisation dans la filière betteravière pour voir comment s'adapter. Il reste un mois et demi avant le début des semis, en mars. Les professionnels sont au pied du mur, au lendemain de l'annonce par le ministre de l'Agriculture, Marc Fesneau, qu'aucune dérogation à l'utilisation des néonicotinoïdes, un insecticide appelé aussi « tueur d'abeilles », ne sera accordée en France en 2023.

Une décision prise après l'injonction de la Justice européenne, la semaine dernière, qui avait indiqué que « les Etats membres ne peuvent pas déroger aux interdictions expresses de mise sur le marché et d'utilisation de semences traitées à l'aide de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes ».

Un quart des surfaces menacées

L'annonce a jeté un froid en France, premier producteur européen de betteraves sucrières. La filière regroupe 23.700 planteurs (400.000 hectares) pour une production de 34,5 millions de tonnes. Ils redoutent de perdre une partie de leur récolte. Avec un début

d'hiver doux, les conditions sont là pour une attaque de pucerons. « La catastrophe sanitaire de 2020 est toujours dans les esprits, avec une perte moyenne de rendement de 30 % au niveau national, les plus touchés ayant perdu jusqu'à 70 % de leur récolte dans certaines régions », a fait valoir la Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB).

Les plantations avaient été ravagées à l'époque par la jaunisse. Ce qui avait conduit à la mise en place d'une dérogation, dont la filière bénéficiait depuis deux ans. Le gouvernement s'était dit prêt à en octroyer une troisième. Son objectif étant de sortir des néonicotinoïdes en 2024. Mais la décision de la Cour de justice européenne oblige à accélérer le calendrier, provoquant l'inquiétude. Betteravier dans la Somme, Christophe Buisset redoute de perdre 20 à 50 % de ses rendements faute de traitement. Ce qui pourrait le conduire à « arrêter la betterave, au profit d'autres cultures rentables ».

Les industriels impactés

« Nous allons perdre des planteurs et donc des surfaces, c'est certain, souligne Franck Sander, le président de la CGB. L'ampleur dépendra du dispositif d'aides mis en place en cas de jaunisse. S'il est le même qu'en 2020, nous risquons de perdre un quart des

surfaces. » A l'époque, le gouvernement avait imposé une franchise entre 30 % et 35 % pour les indemnisations, selon que les exploitations soient assurées climat ou pas. Le ministre de l'Agriculture a précisé qu'un fonds d'aide serait mis en place. Mais ses conditions sont encore à définir. Pour la confédération, la prise en charge de la totalité des pertes, en cas de jaunisse, devrait limiter la casse. Sinon, le danger, alertent les professionnels, c'est que la France perde sa place de leader, au profit de l'Allemagne, son principal concurrent.

Le risque d'une distorsion de concurrence est bien réel. Si ces insecticides sont interdits en Europe depuis 2018, onze pays bénéficiaient de dérogations. Déjà six d'entre eux ont obtenu leur prolongation pour 2023, avant la décision de la Justice européenne, dont l'Espagne et la République tchèque. Le gouvernement a promis d'interpeller Bruxelles pour une application homogène de la décision. Il va aussi activer une clause de sauvegarde auprès de la Commission « afin de s'assurer que les semences, betterave et sucre de betterave importés en 2023 ne peuvent pas être traités avec des néonicotinoïdes ».



Au-delà des agriculteurs, les industriels Tereos, Cristal Union, Lesaffre vont être impactés de plein fouet. Le pays compte 21 sucreries et distilleries qui produisent sucre et éthanol, soit un chiffre d'affaires du champ à la transformation de 5 milliards d'euros (46.000 emplois). « Les usines ont besoin de matières premières sur une période réduite de septembre à décembre, indique un industriel. Elles s'approvisionnent à une trentaine de kilomètres. S'il manque de betteraves, le site n'est pas rentable, avec le risque de fermeture. »

Rassurer les planteurs pour maintenir les surfaces est tout l'enjeu pour ces derniers. La forte montée des cours de la betterave en 2022 peut jouer dans ce sens.

« Il va falloir se pencher sur les conséquences pour les sucreries. Le risque, ce sont les pertes d'emplois et d'activité, ou alors il y aura des importations de sucre et de bioéthanol du Brésil, sans se poser la question de leurs conditions de production... », insiste Guillaume Kasbarian, président (Renaissance) de la commission des Affaires économiques à l'Assemblée. Un pays qui utilise des pesticides interdits en France.

Selon les betteraviers, il n'existe pas, à ce jour, d'alternatives efficaces. La recherche avance, mais il faut patienter. Depuis 2020, l'Inrae, l'Anses et les instituts techniques travaillent de concert pour trouver un remède contre la jaunisse. Un plan de 20 millions d'euros, dont 13 financés par la filière. Les chercheurs espèrent aboutir à « des solutions déployables sur 400.000 hectares et techniquement et économiquement viables à l'horizon de 2024 ». Parmi elles, figurent de nouvelles variétés de semences, de nouvelles molécules ou des phéromones repousseurs de pucerons... Mais aucune n'est encore totalement au point. ■

**Le risque
d'une distorsion
de concurrence
est bien réel.**



La filière betteraves française regroupe 23.700 planteurs sur 400.000 hectares. *Photo iStock*



MONDE

Menaces sur la sécurité alimentaire, la santé et la nature

La chute des populations d'abeilles et de papillons compromet la viabilité de la production agricole.

Muryel Jacque

[@MuryelJacque](#)

Un demi-million de morts prématurées chaque année. Publiée tout récemment dans la très sérieuse revue « Environmental Health Perspectives », la dernière étude scientifique sur les conséquences du déclin des espèces pollinisatrices dans le monde pointe du doigt un aspect encore peu exploré.

La pollinisation insuffisante liée au déclin des animaux pollinisateurs, et en particulier des insectes, entraînerait une baisse de 3 % à 5 % de la production de fruits, de légumes et de noix. Si ces aliments avaient été produits, commercialisés et consommés, 427.000 décès annuels « excédentaires » auraient été évités, assurent les auteurs de l'étude, des chercheurs de Harvard.

Les scientifiques ont pris en compte les morts liées aux maladies cardiaques, aux accidents vasculaires cérébraux, au diabète et à certains types de cancers qui peuvent être limités par une alimentation saine. Dans les pays à revenu moyen supérieur et à revenu élevé, ils ont calculé que les déficits de pollinisateurs étaient responsables de 1 % de la mortalité annuelle totale.

Inverser la tendance d'ici à 2030

Alors que plus de 75 % des cultures vivrières sur le globe, tels que les fruits, les légumes, le café, le cacao ou les amandes reposent au moins en partie sur la pollinisation animale, cette chute des populations d'abeilles, de papillons ou de certains oiseaux, accélérée par le

réchauffement climatique, met aussi en danger la viabilité de la production agricole à long terme.

« Les pollinisateurs font partie intégrante d'écosystèmes sains. Sans eux, de nombreuses espèces végétales déclinent et finiront par disparaître avec les organismes qui en dépendent, ce qui aurait de graves implications écologiques, sociales et économiques », a prévenu la Commission mardi en présentant son « New Deal » pour les pollinisateurs afin d'enrayer le déclin « alarmant » des insectes pollinisateurs en Europe, et même d'inverser la tendance d'ici à 2030. Le continent est particulièrement touché par le phénomène : 9 % des espèces d'abeilles et de papillons sont menacées.

Dans son rapport d'évaluation mondiale paru en 2019, la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), surnommée « le GIEC de la biodiversité », avait estimé que 5 à 8 % de la production agricole mondiale actuelle étaient directement attribuables à la pollinisation animale, une production à la valeur marchande comprise entre... 235 et 577 milliards de dollars par an. « Le rendement ou la qualité des cultures dépendent de l'abondance et de la diversité des pollinisateurs », insistent les experts de l'IPBES.

En 50 ans, le volume de la production de cultures qui dépendent des pollinisateurs a bondi de 300 %, ce qui signifie que l'homme est de plus en plus tributaire de la

pollinisation. Il en va donc de la sécurité alimentaire mondiale. Selon l'ONU, abeilles, papillons et autres bourdons permettent ainsi d'améliorer la production alimentaire de 2 milliards de petits agriculteurs dans le monde. — M. Jq.

+300 %

La hausse, en 50 ans, du volume de la production de cultures qui dépendent des pollinisateurs.

Néonicotinoïdes: l'UE abaisse les niveaux résiduels autorisés dans l'alimentation

Bruxelles, Belgique | AFP | 02/02/2023 13:23 UTC+1

La Commission européenne a adopté jeudi des règles abaissant les limites autorisées pour la présence résiduelle dans les aliments, y compris importés, de deux néonicotinoïdes, des pesticides accusés d'accélérer le déclin massif des colonies d'abeilles et bannis en plein champ dans l'UE.

"Les nouvelles règles abaisseront les limites maximales de résidus (LMR) de deux néonicotinoïdes, le clothianidine et le thiaméthoxame (...) au niveau le plus bas pouvant être mesuré avec les dernières technologies disponibles", a indiqué l'exécutif européen dans un communiqué.

Ces limites s'appliqueront à tous les aliments produits dans l'UE, mais également aux importations de produits alimentaires et d'aliments pour animaux. La mesure s'imposera aux produits importés à partir de 2026, afin de laisser le temps aux pays tiers de se conformer aux nouvelles règles.

Apparus dans les années 1990, les néonicotinoïdes protègent les betteraves de la jaunisse, transmise par les pucerons verts, en s'attaquant au système nerveux des insectes, donc des pollinisateurs.

Perturbant, même à faible dose, le sens de l'orientation des abeilles et bourdons, qui ne retrouvent plus leur ruche, et altérant le sperme des mâles, ces pesticides sont accusés de contribuer au déclin mondial des pollinisateurs.

L'UE a interdit depuis 2018 l'usage en plein champ de trois néonicotinoïdes (clothianidine, thiaméthoxame et imidaclopride), et la Cour de justice de l'UE a jugé illégales mi-janvier les dérogations adoptées par une dizaine d'Etats membres pour continuer d'autoriser les betteraviers à utiliser de façon préventive des néonicotinoïdes dans l'enrobage des semences.

Les nouvelles règles s'inscrivent dans le cadre de la stratégie alimentaire européenne "De la Ferme à la Fourchette" et du "Pacte vert" de l'UE, qui visent à "prendre en compte les aspects environnementaux" dans l'encadrement des importations présentant des traces de substances pesticides interdites dans l'UE, "tout en respectant les normes et obligations de l'Organisation mondiale du commerce", note la Commission.

Betteraves sucrières La filière sucre attend le détail du plan d'accompagnement du gouvernement



Sophie Guyomard

|
à 10:30

Lundi dernier, le gouvernement français déclarait renoncer à autoriser par dérogation les **néonicotinoïdes** pour protéger les semences de betteraves sucrières, se pliant à une décision de la justice européenne. Depuis, l'ensemble de la filière (producteurs, syndicat, sucriers...) se mobilise, en attendant le détail du plan d'accompagnement annoncé par **Marc Fesneau**.

« très déçu et inquiet de cette décision », se remémorant les 16 t/ha de rendement moyen en **betteraves sucrières** lors de la campagne 2020, sur la partie non-irriguée de son exploitation. « Pour la surface irriguée, il a manqué aussi près de 40 t/ha, note l'agriculteur. Et les indemnités reçues n'ont pas couvert complètement toutes les pertes engendrées ». « **Jaunisse**, sécheresse, gel... cela fait plusieurs années difficiles à la suite. On avait un espoir que la campagne 2023 redynamise la filière, avec des prix plus rémunérateurs... »

?? Interdiction des **néonicotinoïdes** : en France, la filière du sucre en danger ? Décryptage dans l'édition de #PatrickCohen ??#CàVouspic.twitter.com/vYjjT8XVEd — C à vous (@cavousf5) January 24, 2023 Revoir > **néonicotinoïdes** pour les semences de betteraves sucrières" target="_self">La France renonce aux **néonicotinoïdes** pour les semences de betteraves sucrières

Pour les semis à venir, Guillaume Lefort confirme toutefois **maintenir la surface de betteraves sucrières prévue** sur son exploitation afin de « **respecter les engagements de production** pris il y a quelques temps » auprès de ses deux sucriers. De plus, son assolement est « déjà calé et assez diversifié (maïs, tournesol, blé, orge, colza, betterave, plantes aromatiques...) ». Mais « 2023 sera **une année charnière** » selon le planteur. Si c'est une mauvaise récolte, il pense réduire la sole dédiée aux betteraves car un tiers de sa production est en contrat annuel. Au risque jaunisse, s'ajoutent cette année, « un très faible quota d'irrigation et le contexte actuel des prix de l'électricité ». « On ne peut pas se permettre de produire à perte », rappelle l'agriculteur.

Dans un sondage lancé sur Terre-net entre le 24 et le 27 janvier 2023, les producteurs témoignent également leur mécontentement :

Lire aussi > Paroles de lecteurs - NNI : « La filière betteravière va-t-elle rendre son dernier souffle ? » « Stopper les distorsions de concurrence »

Lors de sa réélection à la présidence de la **CGB**, Franck Sander, avec le conseil d'administration, a alors réitéré « la **demande de soutien au gouvernement**. Les planteurs attendent, le plus rapidement possible, le détail du plan d'accompagnement annoncé par **Marc Fesneau**, avec la garantie de **compenser intégralement les pertes** en cas de jaunisse et de stopper les distorsions de concurrence ». « Le gouvernement est en train de "désarmer" l'agriculture française et cela va à l'encontre de

la souveraineté alimentaire et énergétique" », observe Guillaume Lefort.

[#CP_CGB] Franck Sander, réélu Président de la CGB <https://t.co/e7D1Zpgmdn>
[pic.twitter.com/o81B8iK12u](https://t.co/e7D1Zpgmdn)

— CGB (@CGB_FR) January 26, 2023

L'Angleterre approuve l'utilisation des néo nicotinoïdes sur les semences de #betteraves

dixit l'article : la décision n'a pas été prise à la légère et était basée sur une évaluation scientifique approfondie et rigoureuse." @GuyotVincent02@agritof80
<https://t.co/JP9JBkb6Z3>

— Philippe Pluquet (@PpluquetPluquet) January 24, 2023 Revoir > [Jaunisse de la betterave et NNI] En Suisse, 2 100 €/ha et protection douanière pour maintenir la production

« Dans ce cas exceptionnel, en l'absence de solutions techniques efficaces et sans aucune autre option aujourd'hui, un planteur doit avoir l'assurance d'une compensation financière de l'intégralité des pertes qui seraient dues à la jaunisse, sans franchise, ni plafonnement », précise Franck Sander. Une demande notamment relayée par Xavier Bertrand, président de la région Hauts-de-France dans un courrier envoyé le 26 janvier au ministre de l'agriculture. « Concernant la recherche, il est évident qu'à la suite de cette décision, un renforcement du programme de recherche de solutions alternatives est nécessaire, en particulier des projets relatifs à l'obtention de **variétés résistantes** », a-t-il ajouté.

Revoir > néonicotinoïdes " target="_self">Betteraves sucrières - Christian Durlin (62) :

« nous n'avons pas d'alternative » aux néonicotinoïdes

> Alternatives aux NNI - « Pas de solution miracle, mais la génétique parmi les leviers majeurs » La génétique parmi les leviers attendus

La génétique constitue, en effet, l'une des alternatives majeures face à la jaunisse. Deleplanque a notamment annoncé le 27 janvier l'arrivée de 5 **nouvelles variétés** dans sa gamme "VitalY". Elles présentent « des résultats probants face aux 3 virus (BMV, BchV et BYV) et une capacité à sécuriser le rendement à hauteur de 85 % en situation extrême d'inoculation artificielle, soit potentiellement 90 % en situation de jaunisse modérée », selon le semencier. « Ces variétés seront testées en post-inscription ce printemps. [...] Le groupe Deleplanque maintient, ainsi, son objectif de proposer à court terme un portefeuille variétal betteraves constitué à 90 % de variétés tolérantes » À noter : « Si la tolérance variétale constitue une sécurité majeure, elle ne dispense pas d'observations en végétation : c'est bien la **combinaison des leviers** accessibles qui permet d'optimiser le résultat », souligne le semencier.

En attendant, Guillaume Lefort précise aussi fonder de l'espoir en « les **outils de modélisation** pour prévenir l'arrivée des pucerons afin d'intervenir au bon moment et avec une solution phytosanitaire efficace ». « Les équipes agronomiques préparent d'ores et déjà des plans d'interventions adaptés à chaque région, en tirant parti des situations observées lors de la campagne 2020 », indique Cristal Union dans un communiqué du 27 janvier.

Salut salut !! ??

j'ai LA solution pour remplacer les fameux #neonicotinoides qui luttent contre les pucerons de la betterave @_MissBetter , vecteurs de jaunisse...

??????@MFesneau@EmmanuelMacron@BrunoLeMaire@MacLesggy@virginie_garin
 @GeWoessner@pascalperri@emma_ducrospic.twitter.com/7RPK0tZzu

— Bruno ??Salut Salut (@BruCardot) January 27, 2023

« Nous continuons de contribuer activement à la recherche pour identifier des solutions de lutte efficaces contre les virus de la jaunisse », précisent les équipes de la

coopérative, qui ont également annoncé « un **objectif de prix de 45 € la t de betteraves à 16°** » pour la campagne 2023. Enfin, la CGB a appelé les planteurs « à attendre le plan d'accompagnement annoncé par le gouvernement avant de prendre des décisions hâtives pour leurs assolements et à faire leurs choix en connaissance de cause. »

[Communiqué]

??45 € la tonne de betteraves à 16° pour 2023.

Cristal Union relève son objectif de prix pour la prochaine campagne.

<https://t.co/uEiW84XHmPpic.twitter.com/mBYXhbyxH9>

— Cristal Union (@Cristal_Union) January 27, 2023



