



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

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

TABLE DES MATIERES

Introduction générale.....	4
Tableau synoptique des mesures d'application.....	6
Article unique.....	7
1. Etat des lieux	7
2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	13
3. Options envisagées et dispositif retenu	15
4. Analyse des impacts des dispositions envisagées	17
5. Modalités d'application.....	20

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.

L'arrêt de la Cour est attendu au cours de l'automne 2020.

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 pyréthriinoïdes 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 spirotétramat). 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'épidémiologie (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.

L'Etat membre informe immédiatement la Commission européenne 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. La Commission peut, après avoir le cas échéant sollicité l'avis de l'EFSA, retirer, abroger, modifier ou prolonger la mesure adoptée. Le constat de l'existence d'un danger, de même que la durée de l'autorisation

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) ;
- en décembre 2020, l'approbation de l'imidaclopride expirera (retrait de la demande de renouvellement d'approbation par la firme) ;
- 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.

Le projet de loi renvoie à un décret le soin de fixer la liste des substances actives de la famille des néonicotinoïdes et celles présentant des modes d'action identiques dont l'utilisation est interdite et la date d'application de celle-ci.

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 plus, concernant précisément la culture de la betterave, les travaux déjà conduits par les organismes de recherche depuis la fin 2016 couvrent l'ensemble des champs d'actions possibles pour lutter contre le puceron et la jaunisse : agro-écologiques, génétiques, moyens

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 pyréthrinoïdes (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. Kreuzweiser, 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-Guilleminot, 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.

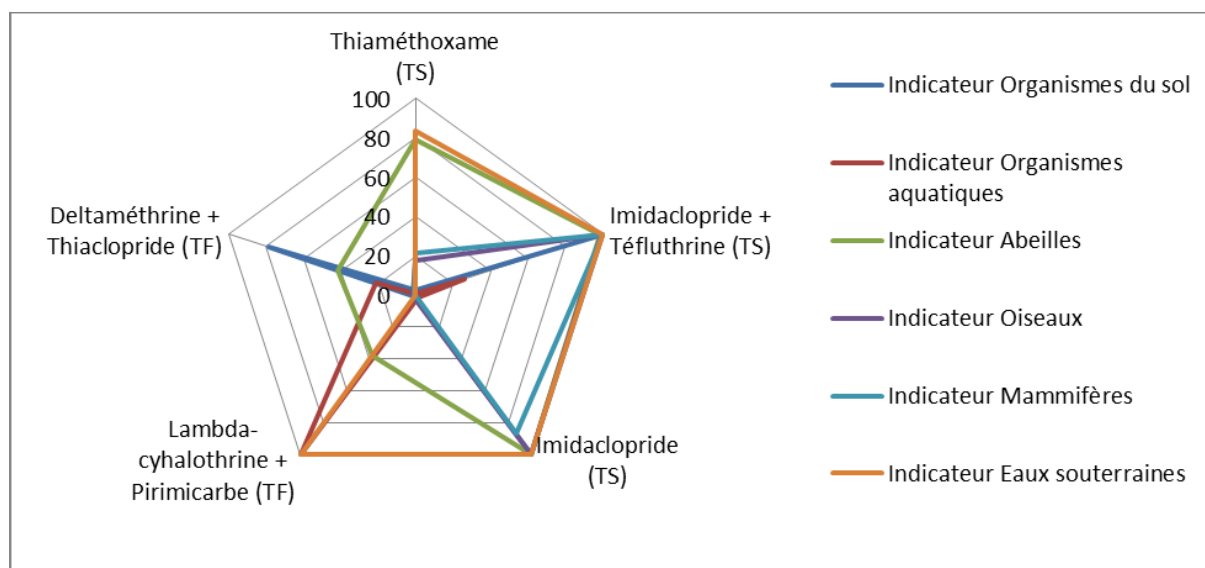


Figure : Indicateurs de risque pour l’environnement des substances actives contenues dans des préparations disposant d’une AMM pour la lutte contre les ravageurs des parties aériennes sur les betteraves industrielles et fourragères

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.