
CONSTRUIRE LE DROIT DE LA TRANSITION AGROÉCOLOGIQUE : LE CAS DES PESTICIDES DE SYNTHÈSE

Thèse de Inès **BOUCHEMA**¹

Analysée par François **COLLART-DUTILLEUL**²

Directeur de thèse : Benoît **GRIMONPREZ**, Professeur des Universités, Professeur à l'Université de Poitiers

Le sujet de la thèse est explicite. Il adresse un objectif qui est de construire la transition agroécologique et aborde la question par l'élément à la fois premier et déterminant qu'est le recours aux pesticides de synthèse.

Pour l'autrice de la thèse, il s'agit alors à la fois de chercher un chemin de conciliation entre les besoins d'intrants en agriculture et la nécessité socio environnementale de réaliser une transition agroécologique. Et elle explore ce chemin avec le moyen et le langage social qu'est le droit. En cela, comme elle le dit elle-même, c'est une thèse "engagée", mais pas "militante".

Inès Bouchema entend mettre en évidence l'échec du droit actuel des pesticides pour assurer et garantir la compatibilité des intrants de synthèse avec la protection de la santé humaine et celle de l'environnement. C'est l'objet d'une première partie de la thèse. Il s'agit donc bien de sortir des pesticides de synthèse, mais en accompagnant la transition agroécologique qui va en résulter par un droit renouvelé de l'activité agricole, cherchant à établir un équilibre entre contrainte et incitation. C'est l'objet d'une seconde partie de la thèse.

Autrement dit, le cœur de la thèse consiste à tracer un chemin qui fait passer d'un droit des pesticides à un droit de l'activité agricole.

Il n'est pas nécessaire de développer ici beaucoup la première partie. Elle pose un diagnostic à la fois connu, souvent mis en lumière dans l'actualité. L'originalité de la thèse à cet égard réside en ceci qu'elle pointe précisément les faiblesses juridiques qui, à la fois, permettent la situation actuelle des pesticides de synthèse et freinent l'évolution de leur utilisation vers une transition agroécologique. A cet égard, c'est le "paquet pesticides" qui est au sommet de la

¹ Thèse pour obtenir le grade de Docteur de l'Université de Poitiers, Faculté de droit et des sciences sociales, École doctorale droit et science politique Pierre Couvrat, présentée et soutenue le 8 mars 2024.

² Membre de l'Académie d'agriculture de France, section 4 « Sciences humaines et sociales ».

pyramide juridique, dont les objectifs ne sont pas atteints, ce dont la Commission européenne a conscience (en particulier la directive 2009/128/CE).

Alors même qu'il y a une réglementation stricte et des procédures d'évaluation des risques très exigeantes, le recours aux intrants de synthèse ne faiblit pas, en particulier faute de moyens de substitution performants. On pourrait résumer la situation juridique en disant que les pesticides de synthèse connaissent une mise en marché très encadrée, avec la recherche d'un équilibre entre la soutenabilité au regard de la santé humaine et de celle de la qualité de l'environnement, d'une part, et la performance économique de l'agriculture, d'autre part. Mais la thèse met en lumière le double échec du droit : échec au regard de la limitation des impacts négatifs pour les santé humaine et environnementale, et échec de la politique de réduction de l'usage des pesticides. Au fond, la réglementation, tant européenne que française, ne parvient pas à réduire la dépendance aux pesticides de synthèse ni leurs effets négatifs.

D'où la nécessité de changer de paradigme et de tracer un autre chemin pour une transition agroécologique. S'agissant de l'agroécologie, Inès Bouchema étend un peu la définition légale, centrée sur les pratiques agricoles, pour y voir aussi une science, *"la science et les techniques qui visent à minima à développer des systèmes de production agricole fondés sur des complémentarités fonctionnelles entre une diversité de cultures et/ou d'animaux et la biodiversité environnante"*. La définition retenue ne va toutefois pas jusqu'à celle que retient la FAO qui y voit *"une approche holistique et intégrée qui applique simultanément des concepts et des principes écologiques et sociaux à la conception et à la gestion de systèmes agricoles et alimentaires durables. Elle cherche à optimiser les interactions entre les plantes, les animaux, les hommes et l'environnement tout en répondant à la nécessité de systèmes alimentaires socialement équitables au sein desquels les gens peuvent choisir ce qu'ils mangent, et comment, et où il est produit"* (<https://www.fao.org/agroecology/overview/fr/>). En réalité, la définition retenue par la FAO inclut les dimensions écologiques, socioculturelles, technologiques, économiques et politiques des systèmes alimentaires, de la production à la consommation. Tous ces aspects ne sont certes pas absents de la thèse, mais ils sont au pourtour d'une définition centrée sur la science et les pratiques agricoles, qui constitue, à juste raison, le cœur de la thèse.

Le chemin de la transition agroécologique suppose, comme on le sait depuis longtemps, d'avancer dans la recherche de produits de substitution. Mais, à l'évidence, cela ne suffit pas. Il faut donc aussi reconsidérer le système des cultures et, par voie de conséquence, le droit de la production agricole. Pour tracer ce chemin, Inès Bouchema défend une thèse ambitieuse, celle d'un droit "sans pesticides" qui suppose "un autre droit de la protection des cultures" et "un autre droit de la production agricole".

Tout d'abord, comment le droit pourrait-il encadrer autrement la protection des cultures ?

Il s'agit d'abord d'assurer la disponibilité d'alternatives aux pesticides chimiques. Celles-ci sont déjà visées par différentes règles (dont l'article L. 254-6-4 du Code rural) : "préparations naturelles peu préoccupantes", produits de biocontrôle, substances naturelles à usage biostimulant... Cela vise donc des "pesticides alternatifs" ou de substitution, plutôt "naturels", dont l'innocuité est avérée, et cela exclut tout pesticide de synthèse, même optimisé par une application de précision. En revanche, il faut y associer juridiquement les macro-organismes et auxiliaires de cultures (bactéries, virus...).

C'est au regard de la "mise sur le marché" que le droit doit être adapté aux alternatives. En particulier, Inès Bouchema propose de ne pas faire de l'efficacité, au sens où l'évaluation est

réalisée pour les produits de synthèse, une condition de l'autorisation. Car les produits alternatifs n'agissent pas de la même manière. Ils peuvent avoir un meilleur effet en prévention, ou suffire pour maintenir les ravageurs à un niveau acceptable pour les cultures, etc. Autrement dit, l'évaluation de l'efficacité "en phase de pression maximale", si elle se justifie pour la chimie de synthèse, ne se justifie pas pour les produits alternatifs. En revanche, une évaluation des risques demeure nécessaire (voir par ex. le cas des coccinelles asiatiques qui se révèlent invasives, utilisées pour lutter contre les pucerons).

Cela montre qu'il faut concevoir une évaluation spécifique pour la mise en marché des produits alternatifs.

Le développement des produits alternatifs doit être accompagné d'une planification de la sortie des pesticides de synthèse. Sur la base d'une évaluation comparative, si une alternative est autorisée, le produit de synthèse correspondant devra être interdit. Le droit européen n'est pas encore en ce sens, même si les Etats membres, à certaines conditions, peuvent restreindre l'usage d'un pesticide.

Inès Bouchema préconise à la fois de développer l'évaluation comparative et d'inverser le principe de l'autorisation de mise en marché : *"Il s'agirait, dès la mise sur le marché, d'assurer que les substances chimiques proposées sont véritablement et absolument nécessaires à la protection des cultures et que des solutions non chimiques ne permettent pas déjà de répondre au besoin"*. Cela conduira à réserver la chimie de synthèse aux situations réellement nécessaires (par ex. pas pour seulement "faire propre" ou par confort).

Mais le passage de pesticides de synthèse à des alternatives naturelles qui s'y substituent emporte nécessairement un changement dans le mode de culture. Car ces alternatives ont une efficacité liée à la qualité et la santé des sols et à une transition vers l'agroécologie.

A cet égard et dans le cadre du "Pacte vert", l'Union européenne met en projet de favoriser le développement des biopesticides, en transformant la directive 2009/128/CE en règlement dit «SUR». Il s'agit d'un projet présenté par la Commission en 2022, ambitionnant de réduire l'usage des pesticides de synthèse, de mettre l'accent sur la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et d'utiliser des solutions de substitution non chimiques. Ce faisant, le droit européen passerait de l'incitation à l'obligation, les exploitants ne pouvant avoir recours à la chimie de synthèse qu'en dernier recours, en démontrant leur stricte nécessité, et en l'absence de pesticides alternatifs substituables. On rendrait ainsi obligatoire une approche prophylactique et de prévention, les moyens curatifs ne pouvant être utilisés qu'une fois mise en œuvre cette approche.

Nul doute que les pratiques agricoles s'en trouveraient modifiées. En réalité, Inès Bouchema, bien que favorable à cette évolution, apporte des nuances. Tout d'abord, le projet européen entend s'appuyer surtout sur l'agriculture de précision et sur les avantages du numérique. On fait ainsi davantage confiance à une agriculture de "data" qu'à des évolutions plus marquées vers l'agriculture biologique ou l'agroécologie, sans parler des normes nouvelles et des contrôles que cela va impliquer. Finalement, au contrôle de la lutte intégrée, Mme Bouchema préférerait *"conditionner l'accès à la pharmacopée la plus efficace chimiquement, mais aussi la plus dangereuse, à une forme de prescription sur ordonnance délivrée par des conseillers indépendants"*. Pour l'auteure, pourrait s'ajouter une dissuasion du recours aux produits de synthèse jugés les plus dangereux (taxes, conditionnalité des subventions de la PAC, octroi de mentions valorisantes...).

Cependant Inès Bouchema relève que l'évolution requerrait de distinguer clairement, et aussi juridiquement, entre les pesticides de synthèse et les pesticides considérés comme naturels, ce que la Commission européenne ne fait pas.

Au-delà de l'évolution des pratiques agricoles, Inès Bouchema envisage une évolution du droit de la production agricole dans ses multiples dimensions agronomique, économique, foncière, environnementale, alimentaire, *etc.* C'est pourquoi elle parle plutôt d'un "droit de la ruralité".

Elle pense qu'il faudrait avant tout s'orienter vers l'agroécologie en intégrant le droit de l'environnement, tel qu'il apparaît dans la Charte constitutionnalisée, dans l'activité agricole, à partir du droit existant : principe pollueur-payeur, lier les aides à l'état écologique des terres, augmentation des taxes sur les activités polluantes... Il s'agit donc, d'un côté, d'assumer politiquement et juridiquement des choix forts en faveur de la protection de l'environnement et, d'un autre côté, d'accompagner les agriculteurs et de les aider, y compris financièrement, à réussir la transition pour sortir des pesticides de synthèse.

L'un des grands mérites de la thèse de Inès Bouchema réside ainsi dans l'avancée de propositions concrètes qu'elle synthétise de manière très éclairante en fin de thèse :

- Donner une définition juridique de l'alternative, par référence à des produits ou pratiques, naturels ou inspirés par la nature, peu risqués, accessibles, qui évitent ou remplacent un traitement chimique. Une telle définition permettrait d'y associer un régime juridique adapté. A l'inverse, il faudrait y associer l'identification précise des produits de synthèse qui sont destinés à être interdits, avec, par exemple, une incitation en excluant les surfaces traitées avec eux des subventions de la PAC, des indicateurs de qualité, ou par une taxation spéciale.
- Rendre obligatoire la prophylaxie et imposer ainsi toutes les mesures préventives possibles avant de pouvoir recourir aux molécules de synthèse, et au moins de ne recourir qu'aux intrants considérés comme les moins dangereux.
- Considérer les pesticides à l'instar des médicaments en limitant l'usage aux situations avérées de nécessité et en développant un système transposé des ordonnances pour la santé humaine.

Mais surtout, Inès Bouchema préconise d'intégrer systématiquement la transition agroécologique dans toutes les branches du droit qui encadrent ou impactent l'activité agricole pour aller vers un "droit de la ruralité" renouvelé.

La thèse soutenue par Inès Bouchema est ambitieuse et volontaire. Elle va au bout de son hypothèse de départ, avec une cohérence qui mérite d'être soulignée. Peu importe que les opinions émises ou les propositions faites soient des sujets de débats. Ce qui est remarquable dans cette thèse, c'est qu'elle identifie ce qu'exige la réalisation d'une transition agroécologique si on veut réellement la conduire. Elle le fait dans le domaine clé qu'est le droit, domaine dans lequel elle manifeste une grande maîtrise, ce qui justifie que l'analyse de cette thèse remarquable figure sur le site et dans le Mensuel de l'Académie pour valoriser ces résultats.