

N° 59

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 octobre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux **conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières,***

Par M. Bruno BELIN,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailles, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Mme Nadine Bellurot, MM. Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3298, 3358 et T.A. 483

Sénat : 7 (2020-2021)

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| L'ESSENTIEL..... | 5 |
| I. LES NÉONICOTINOÏDES, PESTICIDES PARTICULIÈREMENT NOCIFS, INTERDITS PAR LE LÉGISLATEUR EN 2016..... | 5 |
| A. LES NÉONICOTINOÏDES : DES PESTICIDES INSECTICIDES PARTICULIÈREMENT NOCIFS POUR LES MILIEUX ET LES ORGANISMES NATURELS | 5 |
| B. L'INTERDICTION DE 2016 : UNE AVANCÉE, FRUIT DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE | 6 |
| II. LE PROJET DE LOI : LA POSSIBILITÉ D'UNE DÉROGATION, STRICTEMENT ENCADRÉE | 7 |
| A. L'OUVERTURE D'UNE POSSIBLE DÉROGATION POUR FAIRE FACE À L'ÉPIDÉMIE DE JAUNISSE DE LA BETTERAVE | 7 |
| B. UNE DÉROGATION PROPORTIONNELLE À L'OBJECTIF RECHERCHÉ ?..... | 8 |
| C. DES ENCADREMENTS NÉCESSAIRES INTRODUIIS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE..... | 9 |
| III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : S'ASSURER DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI POUR PRÉSERVER LA PORTÉE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, INCITER LES BETTERAVIERS À NE PAS RECOURIR AUX NÉONICOTINOÏDES ET DÉVELOPPER DES ALTERNATIVES PAR UN RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA RECHERCHE..... | 11 |
| A. S'ASSURER DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI POUR PRÉSERVER LA PORTÉE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT | 11 |
| B. ENCOURAGER LES BETTERAVIERS À NE PAS RECOURIR AUX NÉONICOTINOÏDES PAR LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME INCITATIF ... | 12 |
| C. DES ALTERNATIVES À DÉVELOPPER : RENFORCER LES MOYENS ALLOUÉS À LA RECHERCHE | 12 |
| TRAVAUX EN COMMISSION | 15 |
| • I. Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)..... | 15 |
| • II. Examen en commission | 39 |
| LISTE DES PERSONNES ENTENDUES | 49 |
| LA LOI EN CONSTRUCTION | 51 |

L'ESSENTIEL

I. LES NÉONICOTINOÏDES, PESTICIDES PARTICULIÈREMENT NOCIFS, INTERDITS PAR LE LÉGISLATEUR EN 2016

A. LES NÉONICOTINOÏDES : DES PESTICIDES INSECTICIDES PARTICULIÈREMENT NOCIFS POUR LES MILIEUX ET LES ORGANISMES NATURELS

Les **néonicotinoïdes** constituent une famille de pesticides insecticides, tout particulièrement utilisés pour lutter contre les pucerons ou les mouches. Si de nombreux insecticides sont pulvérisés sur les plantes, les néonicotinoïdes sont principalement utilisés **de manière préventive, en enrobage de semences**. La graine semée contient ainsi déjà la molécule insecticide, le toxique circulant alors dans tout le système vasculaire de la plante. Mises sur le marché dans les années 1990, ces substances ont été de plus en plus largement utilisées compte tenu de leur efficacité et de la possibilité de les utiliser en enrobage des semences pour un effet préventif.

Les auditions menées par le rapporteur pour avis ont mis en lumière l'existence d'un **corpus de preuves scientifiques** solides démontrant **les effets toxiques** de l'utilisation généralisée des néonicotinoïdes sur des milieux et organismes non ciblés. Les néonicotinoïdes sont dangereux pour les pollinisateurs, particulièrement les **abeilles** : ils altèrent leur système nerveux en perturbant leur sens de l'orientation, leur mémoire et leur capacité de reproduction. En 2017, une étude a révélé que plus de 75 % de la biomasse des insectes volants avait disparu en Europe en moins de trente ans ; les pratiques agricoles conventionnelles seraient la première cause de ce déclin¹.

Plus largement, la substance **s'infiltre dans les sols et les eaux de surface** pour les contaminer, fragilisant l'écosystème, en touchant les autres insectes comme les fourmis, les invertébrés, les vers de terre, la faune des cours d'eau, les oiseaux des champs...

Le caractère **persistant** de ces substances est d'autant plus **problématique** que plus **de 80 % de la substance active est évacuée dans le sol**, seule une petite partie de celle-ci étant réellement absorbée par la plante. Les **résidus persistent alors pendant plusieurs mois, voire années**².

¹ C.A. Hallmann et al. (2017) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, PLOS ONE.

² L'Inrae donne un exemple concret du caractère persistant de ces substances et de leur lente décomposition dans les milieux : « Pour l'imidaclopride, et en prenant une hypothèse conservatoire d'une demi-vie à 228 jours, au bout de 228 jours, il y aura encore dans le sol 50 % de la fraction restante. Au bout de 456 jours, il en restera 25 %. La décroissance est donc exponentielle, tendant vers 0 ».

B. L'INTERDICTION DE 2016 : UNE AVANCÉE, FRUIT DU TRAVAIL PARLEMENTAIRE

En raison de ces risques, les législations nationales, puis européennes ont progressivement interdit le recours à ces substances. Comme l'ont rappelé les associations environnementales entendues par le rapporteur pour avis, cette **interdiction** a constitué, lors de la dernière décennie, **une des principales avancées du droit de l'environnement en France**.

Le rapporteur tient tout d'abord à rappeler que cette interdiction procède d'un **important travail parlementaire**. La **loi « biodiversité »¹ de 2016**, modifiant l'article L. 253-8 du code rural et de la pêche maritime, a ainsi abouti à l'interdiction de cinq substances actives de la famille des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018². Introduite à l'Assemblée nationale, la disposition a par la suite fait l'objet d'ajustements au fil de la navette parlementaire. Le **Sénat** a ainsi permis de consacrer le rôle de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (**Anses**), chargée d'établir une analyse des bénéfices et risques associés à l'usage des néonicotinoïdes, d'une part, ainsi que ceux des usages de produits de substitution ou aux méthodes alternatives disponibles, d'autre part³. Sur ce fondement, des dérogations pouvaient être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par arrêté conjoint des ministres en charge de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

En **2018**, la **loi Egalim**⁴ a permis l'**extension** de cette interdiction à deux substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes : le flupyradifurone et le sulfoxaflor.

Le rapporteur note enfin que la **France, seul pays de l'Union européenne à avoir pris des mesures nationales d'interdiction**, a joué un **rôle majeur dans l'avancée de la réglementation européenne**. Sur le fondement du règlement (CE) n° 1107/2009⁵, la Commission a ainsi interdit la clothianidine, l'imidaclopride et le thiaméthoxane en avril 2018⁶. Début 2019, les approbations de thiaméthoxane et de clothianidine ont expiré ; en février 2020, l'approbation du thiaclopride n'a pas été renouvelée ; en 2022, ce sera l'approbation de l'imidaclopride qui expirera⁷.

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

² L'acétamipride, la clothianidine, l'imidaclopride, le thiaclopride et le thiaméthoxane.

³ En application de ce même article L. 253-3 du code rural et de la pêche maritime.

⁴ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁵ Règlement 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.

⁶ Sauf pour les cultures sous serre, à condition que les graines et les plantes traitées ne quittent pas leur abri.

⁷ Selon le ministère de l'agriculture de l'alimentation, « la Commission européenne proposera prochainement au vote des États membre un projet de règlement fixant au 1^{er} décembre 2020 la date d'expiration de l'approbation de l'imidaclopride ».

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Thiaclopride | ✓ | | | | | | | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | ✓ | ✗ | | |
| Acétamipride | ✓ | | | | | | | ✓ | | | | ✓ | | ✓ | | | | |
| Clothianidine | | ✓ | | | | ✗ | | ✗ | ✓ | | | | | ✗ | ✗ | | | |
| Thiaméthoxame | | | ✓ | | | ✗ | | ✗ | ✓ | | | | | ✗ | ✗ | | | |
| Imidaclopride | | | | | ✓ | ✗ | | ✗ | | | | ✓ | ✗ | | | | | ✗ |

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

Substances de la famille des néonicotinoïdes : évolution de la réglementation européenne.

II. LE PROJET DE LOI : LA POSSIBILITÉ D'UNE DÉROGATION, STRICTEMENT ENCADRÉE

A. L'OUVERTURE D'UNE POSSIBLE DÉROGATION POUR FAIRE FACE À L'ÉPIDÉMIE DE JAUNISSE DE LA BETTERAVE

La **jaunisse de la betterave** est véhiculée par des pucerons verts, particulièrement par le *Myzus persicae* (puceron vert du pêcher). La maladie altère la physiologie de la plante avec une **forte réduction du volume à la récolte**, ainsi que par une légère diminution du taux de sucre de la betterave. Jusqu'au 1^{er} septembre 2018, ces dégâts pouvaient être maîtrisés en France par l'usage de néonicotinoïdes. Passée cette date, la filière de la betterave a dû recourir à des méthodes alternatives.

Dans son avis de **2018**, l'Anses avait estimé que si aucune alternative non chimique suffisamment efficace et opérationnelle n'avait été identifiée pour faire face aux infestations de pucerons, une **alternative chimique** – à base de pirimicarbe (substance de la famille des carbamates) ou de lambda-cyhalothrine (substance de la famille des pyréthriinoïdes) – pouvait être mobilisée par les producteurs de betteraves. À ce titre, **aucune dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes n'avait été accordée à la filière.**

L'**efficacité** de ces substances alternatives chimiques se trouve aujourd'hui réduite du fait de l'**apparition de phénomènes de résistance des pucerons**, si bien qu'un consensus large existe à ce jour sur l'absence d'alternatives équivalentes, à court terme, à l'utilisation des néonicotinoïdes pour les cultures de betteraves sucrières¹. Une épidémie de jaunisse a ainsi sévèrement touché les cultures lors de la campagne **2020**, affectant l'ensemble de la filière betterave-sucre, des agriculteurs aux usines de l'industrie sucrière française. D'après les chiffres transmis à la commission par le ministère de l'agriculture et l'alimentation, la **perte de**

¹ Comme l'a rappelé son directeur général lors de son audition par la commission le 14 octobre dernier, l'Anses a été saisie par le Gouvernement pour mettre à jour son avis de 2018 pour le cas spécifique des betteraves.

rendement betteravière et sucrière s'élève en moyenne nationale à **13 %**, avec cependant de **fortes disparités régionales**, certains bassins de production, comme l'Île-de-France et le Centre, étant affectés par des pertes de 20 % à 40 %.

Dans ce contexte, le Gouvernement a souhaité **permettre l'octroi de dérogations à l'interdiction des néonicotinoïdes pour les semences de betteraves sucrières**, au plus tard **jusqu'au 1^{er} juillet 2023**, dans un **projet de loi** déposé à l'Assemblée nationale le 3 septembre dernier.

Le projet de loi **réaffirme tout d'abord le principe d'une interdiction des néonicotinoïdes** et des substances présentant des modes d'action identiques. Il ouvre par ailleurs au pouvoir réglementaire la faculté d'utiliser, jusqu'au 1^{er} juillet 2023, la **dérogation prévue par l'article 53 du règlement (CE) n° 1107/2009**, lequel permet à un État membre, dans des circonstances particulières, d'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.

Douze États membres de l'Union européenne, regroupant l'essentiel des grands producteurs de betteraves européens, à l'exception de la France, ont à ce jour accordé des dérogations sur le fondement de l'article 53 du règlement précité, pour lutter contre les pucerons sur la betterave.

B. UNE DÉROGATION PROPORTIONNELLE À L'OBJECTIF RECHERCHÉ ?

Le **principe de non-régression du droit de l'environnement**¹ invite à étudier les modalités de dérogation à une interdiction formulée par le législateur avec la plus grande prudence : il en va en effet de la **crédibilité du droit de l'environnement et plus largement, de l'autorité de la loi**. Une dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes se doit donc d'être justifiée par un **motif d'intérêt général** et la dérogation ainsi accordée ne peut être que **strictement proportionnelle** à l'objectif recherché.

Le Gouvernement met tout d'abord en avant le risque que les fermetures éventuelles de sucreries feraient peser sur la **souveraineté alimentaire de notre pays**. Le rapporteur juge cet **argument peu convaincant** et rappelle que la France, premier producteur de sucre en Europe, **exporte près de la moitié de sa production**². Il constate par ailleurs que les **pollinisateurs** – directement impactés par les néonicotinoïdes – sont

¹ L'article L. 110-1 du code de l'environnement consacre un principe de non-régression du droit de l'environnement, « selon lequel la protection de l'environnement, assurée par les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement, ne peut faire l'objet de d'une amélioration constante, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment ».

² Selon les chiffres publics de la filière, sur 5,2 millions de tonnes de sucre produites en 2019-20, 2,4 millions avaient été exportées vers l'étranger.

essentiels à la préservation de la souveraineté alimentaire de la France, comme le souligne un récent rapport spécial de la Cour des comptes européenne : « *dans l'Union européenne, près de quatre cinquièmes des fleurs sauvages et des cultures des zones tempérées dépendent à différents degrés de la pollinisation par les insectes. Un projet financé par l'Union européenne a permis d'estimer à quelque 15 milliards d'euros la contribution annuelle des insectes pollinisateurs à l'agriculture européenne. Les pollinisateurs augmentent la quantité de nourriture produite, de même que sa qualité et, en fin de compte, garantissent notre approvisionnement alimentaire* »¹.

La dérogation pourrait donc plutôt se justifier sur un **fondement industriel**, dont le rapporteur ne peut que constater l'importance. D'après les chiffres transmis par les professionnels du secteur et repris par le Gouvernement, la filière betterave-sucre regroupe ainsi 25 000 agriculteurs, représente **45 000 emplois directs** – à travers notamment les 21 sucreries installées dans notre pays – et 90 000 emplois indirects et induits.

Pour autant, le rapporteur note que l'autorisation temporaire des néonicotinoïdes prévue par le projet de loi ne **résoudra pas l'ensemble des problèmes de la filière**. Les difficultés structurelles sont en effet, au moins pour partie, antérieures à l'interdiction de septembre 2018. **La fin des quotas sucriers, entrée en vigueur en 2016**, a ainsi exposé les betteraviers à une forte baisse des cours mondiaux du sucre qui s'est répercutée sur les **prix européens** (- 37 % entre janvier 2017 et janvier 2019), provoquant une baisse des prix de la betterave, une baisse des surfaces cultivées (environ 420 000 hectares, contre 480 000 avant la fin des quotas), une baisse des productions de sucre et une hausse des coûts de production industriels, amenant certains industriels à se restructurer : 7 sucreries ont fermé en 2020 en Europe, dont 4 en France. À cet égard, la possibilité d'une nouvelle autorisation temporaire des néonicotinoïdes ne constitue donc **en aucun cas un gage pour la pérennité de l'emploi et pour la soutenabilité de la filière à long terme**.

C. DES ENCADREMENTS NÉCESSAIRES INTRODUIITS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En tout état de cause, **ces interrogations invitent à l'instauration d'un encadrement strict de la dérogation**.

Plusieurs garde-fous opportuns ont été inscrits dans le projet de loi initial (limitation dans le temps – jusqu'au **1^{er} juillet 2023** – de la faculté de recourir à la dérogation, dérogation **uniquement possible pour les traitements enrobés**, et non pour les traitements foliaires, induisant des risques inhérents à leur mode de diffusion par pulvérisation).

¹ Cour des comptes européenne, Protection des pollinisateurs sauvages dans l'Union européenne – Les initiatives de la Commission n'ont pas porté leurs fruits, 2020.

Des **encadrements supplémentaires et nécessaires ont surtout été ajoutés à l'Assemblée nationale.**

- L'article 2 du projet de loi, introduit en commission, **restreint la faculté d'utiliser ces dérogations aux seules « semences de betteraves sucrières »**, fermant ainsi la porte à l'octroi d'autorisations pour d'autres cultures, qui auraient affaibli la portée de l'interdiction des néonicotinoïdes ;
- L'article 1^{er} interdit désormais **la plantation et la replantation de végétaux attractifs d'insectes pollinisateurs**, après l'emploi de semences traitées par des néonicotinoïdes, pour **une durée déterminée par voie réglementaire**. Cet encadrement apporte une **réponse concrète et pragmatique à l'exposition des abeilles aux résidus** diffusés dans le sol, bien que le risque de contamination *via* des fleurs à proximité des cultures ne soit ainsi pas écarté.

Ces apports législatifs viennent utilement compléter le **plan de prévention 2021-2023** présenté par l'Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre – visant notamment à réduire les risques d'exposition des pollinisateurs par plusieurs engagements¹ – et le **plan de recherche** porté par l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) et l'Institut technique de la betterave (ITB), doté de 7 millions d'euros de la part de l'État et susceptible d'atteindre 20 millions d'euros *via des co-financements*, visant notamment à **développer des solutions alternatives aux néonicotinoïdes** (voir encadré).

Principales solutions alternatives aux néonicotinoïdes visées par le plan de recherche de l'INRAE et l'ITB

- mise sur le marché en 2023 de variétés hybrides présentant des gènes de résistances au virus ;
- mobilisation de solutions s'appuyant sur des plantes répulsives dès 2022 ;
- déploiement de solutions s'appuyant sur la biologie de la conservation (ex. implantation de cultures qui hébergeront une population d'auxiliaires) dès 2021 ;
- utilisation de graminées à loline dès 2023 ;
- recours à la mosaïque paysagère dès 2022-2023.

Un **suivi strict de ces engagements devra être mené**, afin notamment de juger de la capacité de la filière à rendre opérationnelles des solutions alternatives d'ici 2023. Le rapporteur ne peut donc que **se féliciter de l'introduction par les députés**, dans l'article 1^{er} du projet de loi, d'un

¹ Amplification et amélioration des techniques de désherbage ; réduction de 25 % de la dose de néonicotinoïdes utilisée en enrobage de semence ; restriction à une seule année de l'utilisation de semences traitées aux néonicotinoïdes par parcelle sur la période 2021-2023...

conseil de surveillance, regroupant l'ensemble des parties prenantes¹, qui sera chargé du suivi et du contrôle de la recherche et de la mise en œuvre d'alternatives aux néonicotinoïdes.

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION : S'ASSURER DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI POUR PRÉSERVER LA PORTÉE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, INCITER LES BETTERAVIERS À NE PAS RECOURIR AUX NÉONICOTINOÏDES ET DÉVELOPPER DES ALTERNATIVES PAR UN RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA RECHERCHE

A. S'ASSURER DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROJET DE LOI POUR PRÉSERVER LA PORTÉE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

L'instauration d'une **dérogation spécifique aux betteraves ne saurait en aucun cas affaiblir la portée de l'interdiction des néonicotinoïdes, acquis majeur du droit national de l'environnement**, fruit du travail parlementaire issu de la loi « biodiversité » de 2016. **Le rapporteur juge donc indispensable que le dispositif du projet de loi soit consolidé juridiquement.**

Le projet de loi restreint la possibilité d'accorder une dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes aux **seules « semences de betteraves sucrières »**. Le rapporteur partage l'intention de cette rédaction, visant à **encadrer strictement la dérogation afin de ne pas affaiblir la portée de l'interdiction.**

Cette rédaction **pourrait cependant constituer une rupture d'égalité** qui exposerait l'article 2 du projet de loi à un **risque de censure par le Conseil constitutionnel**. Cette censure donnerait la possibilité au pouvoir réglementaire d'ouvrir des dérogations pour d'autres cultures que les betteraves, affaiblissant la portée de l'interdiction généralisée des néonicotinoïdes voulue par le législateur.

¹ Dans le projet de modifié par l'Assemblée nationale, « ce conseil comprend quatre députés, dont au moins un député membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et quatre sénateurs, dont au moins un sénateur membre de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, représentant proportionnellement les groupes majoritaires et de l'opposition et désignés par les commissions permanentes compétentes en matière d'agriculture et d'environnement de l'Assemblée nationale et du Sénat ainsi que, notamment, le délégué interministériel pour la filière sucre et des représentants des ministères chargés de l'environnement et de l'agriculture, du Conseil économique, social et environnemental, d'associations de protection de l'environnement, des syndicats agricoles, des filières de production et de transformation concernées, de l'Institut technique de la betterave, de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation et des établissements publics de recherche ».

Le rapporteur estime qu'il revient au Gouvernement de s'assurer de la constitutionnalité du projet de loi dont il est porteur ; à lui de prendre ses responsabilités et de trouver, dans le cadre du débat en séance publique, une rédaction qui permettrait de sécuriser le dispositif. La commission sera extrêmement vigilante à ce que cette modification rédactionnelle n'élargisse pas, de manière incidente, le périmètre de la dérogation, qui doit demeurer strictement circonscrite aux betteraves sucrières.

B. ENCOURAGER LES BETTERAVIERS À NE PAS RECOURIR AUX NÉONICOTINOÏDES PAR LA MISE EN PLACE D'UN MÉCANISME INCITATIF

Les produits phytopharmaceutiques sont soumis à une **taxe spécifique**, introduite par le législateur en 2014¹. Les produits comprenant des substances de la famille des néonicotinoïdes et utilisés pour l'enrobage des semences de betteraves sucrières y seront naturellement à nouveau assujettis.

Une partie du produit de cette taxe pourrait être **directement affectée aux betteraviers ayant décidé de se passer de ces substances**. Un tel mécanisme inciterait les betteraviers à ne pas recourir aux néonicotinoïdes, récompenserait les producteurs aux pratiques les plus vertueuses et contribuerait par ailleurs à indemniser les éventuelles pertes associées à une épidémie de jaunisse.

Les règles de recevabilité financière ne permettent pas au rapporteur de soumettre à la commission un amendement allant dans ce sens. Le rapporteur ne peut donc **qu'inviter le Gouvernement à engager dès à présent une action tendant à développer ce type de mécanisme vertueux, associant une démarche incitative à une logique assurantielle**.

C. DES ALTERNATIVES À DÉVELOPPER : RENFORCER LES MOYENS ALLOUÉS À LA RECHERCHE

Le rapporteur **ne peut se résoudre à ce que le Parlement soit à nouveau saisi, dans trois ans, d'une demande de dérogation supplémentaire**. Cette situation serait inacceptable et **décrédibiliserait le droit de l'environnement**, dont les prescriptions ne seraient plus que relatives, car susceptibles, à tout moment, d'être révisées en cas de difficultés ponctuelles rencontrées par des acteurs sectoriels.

Le Gouvernement et la filière n'ont donc **d'autres choix que de développer le plus rapidement possible des voies alternatives**. Un effort majeur doit être consenti pour renforcer les **moyens alloués à la recherche**. Il

¹ Article L. 253-8-2 du code rural et de la pêche maritime, créé par la loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014.

semble par ailleurs que les filières concernées ne pourront pas faire l'économie d'une **évolution de leur modèle agricole**.

➤ **Pour offrir des solutions aux autres filières, renforcer les moyens alloués à la recherche**

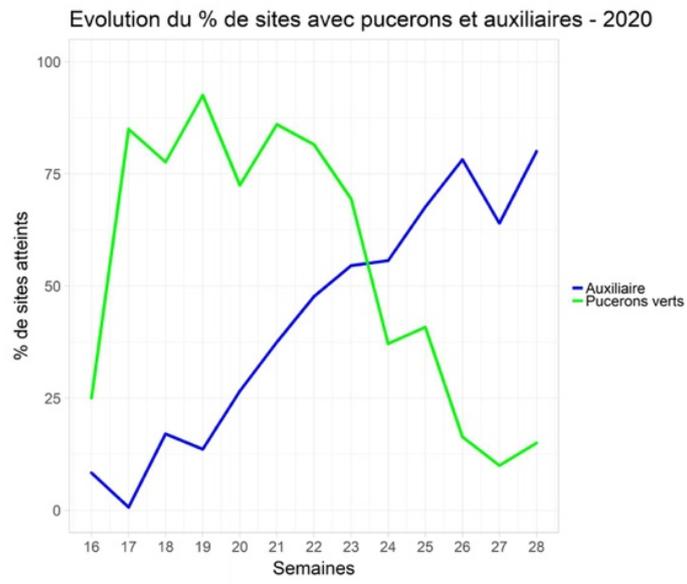
Le rapporteur salue le plan de recherche annoncé fin septembre et le soutien supplémentaire de 7 millions d'euros de l'État. Selon le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, « *cette subvention permettra de mobiliser un effort de recherche d'un montant global supérieur à 20 M€ avec les co-financements Inrae, ITB et des partenaires* ». Il regrette néanmoins que ces moyens significatifs n'aient pas été accordés plus tôt, le Gouvernement et la filière **semblant avoir privilégié la réaction à l'anticipation, en ne décidant de changer d'échelle qu'une fois dos au mur**.

De surcroît, le plan de recherche se limite à ce stade à la seule filière de la betterave sucrière. Or, **d'autres cultures** – à l'instar de la **noisette** – se trouvent aujourd'hui dans une impasse technique suite à l'interdiction des néonicotinoïdes. Si aucun motif d'intérêt général – ayant trait à la préservation d'une filière industrielle majeure ou à la protection de la souveraineté alimentaire de notre pays – ne semble pouvoir justifier l'extension à ces cultures de la dérogation à l'interdiction des néonicotinoïdes, un **effort supplémentaire doit néanmoins être consenti pour les accompagner dans la recherche de méthodes alternatives**.

➤ **Vers une évolution des modèles agricoles des filières concernées**

En tout état de cause, l'Inrae **doute de la capacité à trouver, d'ici 2023, une solution unique équivalente** aux néonicotinoïdes pour les cultures betteravières. L'institut table plutôt sur un **cumul de solutions alternatives**, plaçant notamment ses espoirs dans les **techniques génétiques** pour développer une résistance des cultures à la maladie. Les solutions génétiques devront nécessairement s'accompagner d'une **évolution des modèles agricoles** de la filière betterave, et plus largement, de l'ensemble des filières concernées par l'interdiction des néonicotinoïdes.

En particulier, l'Inrae juge indispensable **d'accélérer la transition vers les modèles s'appuyant plus largement sur la régulation biologique** : comme l'illustre le graphique ci-dessous, les attaques de pucerons décroissent automatiquement avec la présence de populations d'auxiliaires répulsifs (ex. syrphes, coccinelles, chrysopes). Pour renforcer cette régulation biologique, l'institut préconise de **repenser en profondeur le paysage des parcelles et en particulier leur taille** : « *dès qu'on dépasse des surfaces de 4 hectares, on a un effondrement de la biodiversité et donc de la régulation environnementale à l'échelle des parcelles* ». Pour des raisons similaires, un effort devra être réalisé pour **engager une transition vers la polyculture**.



TRAVAUX EN COMMISSION

I. Audition, en commun avec la commission des affaires économiques, de M. Roger Genet, directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Mme Sophie Primas, présidente. – Mes chers collègues, l'examen du projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières nous amène à réunir nos deux commissions, l'une saisie au fond et l'autre pour avis, afin d'obtenir un éclairage scientifique neutre, indépendant et expert sur les questions posées par l'usage des néonicotinoïdes.

C'est pourquoi il nous a semblé naturel d'entendre M. Roger Genet, directeur général de l'Anses, qui travaille sur ces sujets depuis de nombreuses années.

Comme vous le savez, la France a interdit, dans la loi « biodiversité » de 2016, l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou des substances actives de la famille des néonicotinoïdes à compter du 1^{er} septembre 2018, sauf dérogations accordées par arrêté pris sur la base d'un bilan établi par l'Anses qui compare les risques et les bénéfices liés aux usages de ces produits en France avec ceux liés aux usages de produits de substitution ou de méthodes alternatives.

Cette interdiction était nationale et non européenne, ces substances actives étant alors autorisées sur le continent. Depuis, les choses ont évolué. Fin 2020, quatre des cinq substances actives de la famille des néonicotinoïdes seront interdites au niveau européen, sauf l'acétamipride, dont l'autorisation de mise sur le marché (AMM) court jusqu'en 2033.

S'y ajoute depuis fin 2018 l'interdiction, en France, avec l'adoption de la loi Egalim, de deux substances actives ayant des modes d'action identiques à ceux des néonicotinoïdes, sans relever de leur famille, le sulfoxaflor et le flupyradifurone.

En mai 2018, l'Anses a rendu son avis, établissant que dans six cas, aucune alternative, chimique ou non, n'était disponible. Il s'agissait principalement des mouches sur le maïs, des insectes sur le cerisier et le framboisier, des pucerons sur le navet. Certaines cultures ont obtenu une dérogation par arrêté en mai 2018 : la noisette contre le balanin, les figuiers dans leur lutte contre la mouche et les pucerons du navet.

Depuis 2020, ces dérogations n'existent plus. Trouve-t-on désormais des alternatives pour ces filières ou les laisse-t-on sans solution ?

Concernant la betterave, l'Anses avait estimé qu'il n'existait qu'une seule alternative chimique efficace reposant sur l'association d'applications foliaires de pyréthriinoïde et de carbamate, familles de substances actives pour lesquelles le taux de résistance semble s'être considérablement accru. Il n'y avait en revanche pas d'alternatives suffisamment efficaces en matière de variétés résistantes issues de la génétique ou de différentes méthodes culturales. Malgré ces éléments, aucune dérogation n'a été accordée à la betterave.

J'avais, à titre personnel, alerté la secrétaire d'État de l'époque, Mme Pompili, lors de l'examen de la loi « biodiversité », sur le risque d'impasse technique rencontrée pour certaines filières, ce que l'avis de l'Anses a finalement confirmé.

Le projet de loi qui sera soumis la semaine prochaine à notre examen ne fait que confirmer ces craintes.

Ainsi, monsieur le directeur général, pourriez-vous rappeler les conclusions des avis de l'Anses sur le sujet des néonicotinoïdes depuis 2016 en dressant un bilan de l'ensemble des études scientifiques sur leurs effets ? Se pose, bien entendu, la question spécifique de l'impact de leur utilisation à la seule filière betterave.

D'autre part, depuis fin 2018, les betteraviers utilisent, en alternative à l'absence de néonicotinoïdes, du Tepeki et du Movento, deux produits phytopharmaceutiques. Pourriez-vous en préciser les conditions d'utilisation, l'efficacité de ces traitements dans la lutte contre les pucerons verts sur les betteraves et, bien sûr, nous faire prendre conscience des risques liés à l'utilisation de ces produits ?

J'espère que cette audition permettra avant tout de donner à tous les commissaires les mêmes éléments scientifiques incontestables afin de permettre un débat de meilleure qualité en temps voulu en séance publique.

Je passe la parole à Didier Mandelli, qui représente le président Longeot, empêché.

M. Didier Mandelli. – Merci, madame la présidente.

Monsieur le directeur général, nous sommes heureux de vous accueillir ce matin dans le cadre de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à la mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger pour les betteraves sucrières, dit projet de loi « néonicotinoïdes ».

En raison de leur caractère particulièrement nocif pour les milieux naturels et en particulier pour les pollinisateurs, ces substances ont été interdites par la loi sur la biodiversité examinée en 2016 par nos deux commissions.

À l'initiative du Sénat, le texte avait confié à l'Anses une mission d'évaluation des impacts des néonicotinoïdes sur l'environnement, particulièrement sur les pollinisateurs, ainsi que sur la santé publique.

L'Anses devait également évaluer l'efficacité et les impacts des éventuelles méthodes et substances alternatives.

Sur le fondement de ce bilan, des dérogations ponctuelles aux interdictions ont pu être accordées jusqu'au 1^{er} juillet 2020 par les ministres chargés de l'agriculture, de l'environnement et de la santé.

En confiant à l'Anses le soin d'évaluer les coûts et les avantages induits par l'interdiction des néonicotinoïdes, notre assemblée a souhaité objectiver le débat en s'appuyant sur la connaissance scientifique. C'est cette même exigence qui nous amène aujourd'hui à vous entendre dans le cadre de l'examen de ce nouveau projet de loi visant à autoriser de manière dérogatoire, et jusqu'en 2023, l'utilisation de néonicotinoïdes pour les cultures de betteraves sucrières.

Comme en 2016, deux questions principales vous seront posées : d'une part, celle de l'impact des néonicotinoïdes sur l'environnement et la santé humaine et, d'autre part, celle de l'existence d'alternatives satisfaisantes aux néonicotinoïdes pour les cultures de betteraves sucrières.

En tant que vice-président de la commission compétente au titre de la santé environnementale et de la biodiversité, il me revient donc de vous demander de présenter l'état des connaissances scientifiques sur l'impact des néonicotinoïdes.

En quoi ces substances sont-elles particulièrement nocives pour les milieux naturels et, en particulier, pour les abeilles ? Pouvez-vous nous rappeler également le rôle essentiel joué par les abeilles, *via* la pollinisation, dans la préservation de la biodiversité et des rendements agricoles ?

M. Roger Genet, directeur général de l'Anses. - Madame la présidente, monsieur le président, mesdames et messieurs les sénateurs, merci infiniment de nous entendre sur ce sujet qui occupe l'Anses depuis très longtemps.

Vous le savez, les produits phytopharmaceutiques dont nous avons la charge de l'évaluation et, depuis 2015, de la délivrance des autorisations de mise sur le marché, sont soumis à des réévaluations très régulières sur la base des données scientifiques qui ne cessent de s'accroître. Des travaux sont donc conduits en permanence pour réévaluer la toxicité de ces produits et prendre les décisions qui s'imposent en termes d'adaptation de ces autorisations par rapport à ce que l'on connaît de leur efficacité, mais aussi des risques liés à leur utilisation.

L'Anses a, de façon générale, un rôle sur l'évaluation des risques auxquels nous sommes exposés quotidiennement : risques environnementaux, risques sur la santé, risques liés à l'alimentation. Je

rappelle à cet égard qu'on retrouve des résidus de produits chimiques et des résidus de pesticides dans notre alimentation.

On retrouve les mêmes substances actives dans les produits phytopharmaceutiques, dans les produits biocides ou les médicaments vétérinaires. Nous évaluons donc et autorisons ces trois classes de composés que sont les médicaments vétérinaires, les produits biocides et les produits phytosanitaires.

L'Anses dispose également de laboratoires de recherche. Concernant la santé des abeilles, notre laboratoire de Sophia-Antipolis travaille de façon très étroite avec l'Inrae d'Avignon. Par ailleurs, l'Institut technique pour la santé des abeilles et des pollinisateurs et nos trois institutions sont réunis au sein d'une unité mixte technologique, que nous avons rejoint il y a peu, et dont les travaux vous ont sûrement déjà été présentés.

Nous agissons en matière de surveillance de la mortalité des abeilles et de leur sensibilité aux facteurs de stress. Nous disposons d'un mécanisme de phytopharmacovigilance assis sur une taxe sur le chiffre d'affaires des producteurs de pesticides, auxquels un certain nombre d'entre vous ont contribué avec la création dans la loi d'avenir de l'agriculture de 2014. Ceci a permis à l'Anses de financer des travaux de recherche sur la santé humaine et les liens entre l'exposition aux pesticides et un certain nombre de pathologies, mais aussi de mettre en place des dispositifs de surveillance liés à la santé des pollinisateurs.

Ces travaux sont aujourd'hui conduits par notre laboratoire de Sophia-Antipolis, qui constitue la référence de l'Union européenne pour la santé des abeilles. Il dispose également du mandat national de référence sur la santé des abeilles qui couvre les risques liés aux maladies virales, parasitaires et bactériennes, aux pesticides et à l'interconnexion avec les synergies entre ces différents facteurs de risques qui affectent les pollinisateurs.

Avec mon adjointe, Caroline Semaille, ici présente, nous sommes allés plusieurs fois sur le terrain pour nous rendre compte des questions liées à la santé des abeilles. Il y a deux ans, nous avons visité dans les Landes les ruchers du vice-président de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (ITSAP). L'année dernière, nous sommes allés dans la Marne, où nous avons pu nous rendre compte d'expérimentations très intéressantes sur le terrain combinant apiculture et agriculture.

Tout ceci nous permet d'appréhender au mieux les bénéfices de ces produits et leurs risques pour les pollinisateurs.

Je sais que le projet de loi, tel que modifié à l'Assemblée nationale, prévoit un conseil de surveillance pour contrôler le suivi des engagements de la filière betterave en matière de protection des pollinisateurs et de recherche d'alternatives. Je veux insister sur la nécessité d'avoir une vision

scientifique éclairée sur la mise en œuvre de la loi, si elle est votée, notamment avec des observateurs qui ne se limitent pas à l'impact des néonicotinoïdes sur les abeilles. L'Office français de la biodiversité (OFB) mène par exemple des travaux très intéressants portant sur les oiseaux et les petits mammifères. Nous avons en effet besoin d'une vision systémique et globale pour observer la mise en œuvre des mesures de protection des pollinisateurs.

Je voudrais en deux mots revenir sur les travaux sur les pollinisateurs menés par l'Anses durant les dix dernières années.

En avril 2014 déjà, nous avons rendu un premier avis pour le ministère de l'agriculture concernant la révision de l'arrêté de 2003 fixant les conditions de protection des pollinisateurs vis-à-vis de l'utilisation des produits phytosanitaires. En septembre 2015, nous avons remis un rapport d'expertise collective sur la co-exposition des abeilles aux différents facteurs de stress que j'ai mentionnés, puis, en janvier 2016, un avis relatif aux risques que présentent les insecticides à base de néonicotinoïdes pour les abeilles et autres pollinisateurs dans le cas des usages autorisés de ces produits.

Ces premières séries d'avis nous ont notamment permis de nous appuyer sur des travaux de l'Inrae partiellement financés dans le cadre du programme national de recherche environnement-santé-travail que pilote l'Anses. Ils ont permis de se rendre compte, notamment au travers de tests comme le retour à la ruche, de la déstabilisation des populations d'abeilles face à des facteurs de stress suffisamment importants pour affecter la bonne santé des colonies.

Des travaux qui sont encore en cours, auxquels participe notre laboratoire de Sophia-Antipolis, donnent par exemple le sentiment qu'en co-exposant les abeilles à certaines maladies virales et à des doses très faibles de certains néonicotinoïdes, on arrive à un abaissement de leurs défenses immunitaires. Des expositions à des doses subchroniques ou sublétales, combinées à d'autres facteurs de stress comme des maladies virales ou parasitaires, peuvent conduire à une mortalité importante de colonies dans certaines régions.

Ces travaux européens auxquels nous contribuons nous ont amenés à émettre un certain nombre de préconisations. En janvier 2016, nous avons mentionné que, du fait de quantités sublétales de résidus de néonicotinoïdes dans les nectars des cultures suivant les cultures traitées, un effet délétère pouvait avoir lieu sur les pollinisateurs, nécessitant que ces effets induits soient pris en compte dans l'évaluation des produits phytopharmaceutiques. Cela a été toute la question de la présence de métabolites dans les cultures suivantes.

Nous avons également été saisis, dans le cadre de la loi sur la biodiversité, d'une évaluation de la balance bénéfico-risque sur les alternatives chimiques et non chimiques des néonicotinoïdes. La secrétaire

d'État à la biodiversité et la ministre de la santé de l'époque nous avaient saisis sur l'impact sur la santé humaine des néonicotinoïdes. Des rapports sont sortis en 2017 sur les alternatives et leur impact sur la santé humaine.

Notre rapport sur les alternatives est paru en mars 2018, avec un tome II sur l'évaluation bénéfico-risque des produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention, et un tome III sur l'impact agronomique de ces alternatives.

C'est sur cette base que l'interdiction a été mise en œuvre et les dérogations délivrées. Vous avez, madame la présidente, rappelé les principales conclusions de nos avis. Seules six situations d'impasse absolue sans alternative chimique ou non chimique ont été mises en évidence. Ce chiffre est très restreint par rapport au très large spectre d'utilisation de ces insecticides systémiques, qui se répandent dans la plante entière et touchent le système neurologique des insectes par action neurotoxique.

L'évaluation en termes de bénéfico-risque s'appuyait sur quatre critères permettant aux ministères d'étudier la base des dérogations à accorder. L'Anses n'a pas soumis aux ministères de liste d'interdictions ou de dérogations, mais a réalisé une évaluation des bénéfices et des risques s'appuyant sur une cible comportant quatre critères.

Le premier critère concernait l'efficacité de ces alternatives et était destiné à déterminer si celles-ci nécessitaient ou non des mesures complémentaires. De ce point de vue, le seul traitement sur le marché à l'époque pour la betterave autre que les néonicotinoïdes était une pyrèthrine et un carbamate - lambda-cyhalothrine et pyrimicarbe - avec une action insecticide sur la betterave. La magnitude de l'efficacité a été cotée à 3, estimant ce produit efficace à lui seul.

Le deuxième critère concernait la durabilité de cette efficacité et le risque d'apparition de résistance. Nous avons coté ce risque à 2, dans la catégorie faible à modéré.

Le troisième critère était celui de l'opérationnalité de la méthode de lutte : était-elle déjà applicable en France ou ailleurs dans le monde ? En était-elle à un stade de recherche et développement ? Le produit était sur le marché : il a été coté 3 maximum.

Enfin la praticité de mise en œuvre, qui va de facile à inapplicable, a été cotée à 3, ce produit phytopharmaceutique étant facile à utiliser. Il existait une alternative, et nous avons bien rappelé dans notre avis, conformément à la réglementation européenne, qu'il s'agissait d'un facteur limitant très fort. Lorsque nous délivrons des autorisations de mise sur le marché, la réglementation nous oblige en effet à nous assurer qu'il existe au moins trois substances actives de familles différentes pour chaque usage autorisé, ceci pour éviter le risque d'apparition de résistance, qui peut survenir très vite sans qu'on puisse vraiment le modéliser, en fonction des conditions climatiques et des conditions de terrain.

C'est la base du troisième tome de notre avis où, par un amendement de la loi sur la biodiversité, on a demandé à l'Anses de faire ce qu'elle ne sait pas faire, c'est-à-dire de rendre un avis scientifique sur l'impact agronomique de ces alternatives. Notre tome III, qui est assez volumineux, explique pourquoi on ne sait pas le faire. Depuis, dans le cadre de notre contrat d'objectifs et de performance, nous avons rendu un rapport au ministère pour expliquer la nécessité pour l'Anses de se doter d'une compétence en analyses socio-économiques.

Aujourd'hui, sur 1 400 personnes, l'Anses compte deux économistes, un sociologue et une politologue. Nous nous sommes appuyés sur l'Inrae, FranceAgriMer et d'autres acteurs pour nous aider à déterminer pourquoi on ne peut aujourd'hui rendre un avis scientifique sur l'impact agronomique de ces alternatives.

Pour avoir une idée de l'efficacité des alternatives, il faut avoir une idée de la pression d'agresseurs, alors que ces cultures sont traitées depuis des décennies. Pour cela, il faut mener des expérimentations en champ et en laboratoire qui permettent de modéliser cette pression, qui va survenir en fonction des conditions climatiques. C'est bien ce qui nous manque aujourd'hui. Nous ne bénéficions pas de données permettant une modélisation pour dire si cette alternative répond à toutes les situations en fonction des conditions de pluviométrie, des températures ou des pressions d'agresseurs.

Il existe d'ailleurs une alternative, un autre produit ayant bénéficié d'une extension d'usage fin 2018.

L'Anses manque cruellement de données. Celles-ci doivent être scientifiquement accumulées sur un pas de temps suffisant, recueillies de façon neutre, l'Anses ne pouvant s'appuyer sur les seules données fournies par les professionnels.

Nous avons donc expliqué pourquoi tous ces éléments manquaient et les raisons pour lesquelles nous ne pouvions rendre un avis fiable. Si nous devons le faire, il nous faut mettre au point une méthodologie pour ce domaine comme pour beaucoup d'autres en matière d'évaluation de risques et de politiques publiques. Nous sommes en discussion avec nos ministères de tutelle pour que l'Anses se dote d'un comité d'experts socio-économiques dès 2021.

La même question se pose pour les biotechnologies et le Haut conseil des biotechnologies. Cela rejoint une problématique bien plus large, mais essentielle si l'on veut que l'Anses, au-delà de l'évaluation de risques qu'elle produit, soit en mesure d'éclairer les décisions publiques sur les bénéfices-risques.

On sait finalement plutôt bien le faire pour le médicament. En matière agroenvironnementale, il est évidemment très compliqué,

notamment pour une agence sanitaire, de peser l'impact sur la biodiversité et la santé des abeilles vis-à-vis de l'impact sur les filières économiques.

La science ne répondra pas à tout. Il reste un espace très important de décision politique sur ces questions mais, si l'on veut éclairer ce sujet, il faut que nous disposions de compétences que nous n'avons pas aujourd'hui.

Quant au rapport de 2017 sur la santé humaine, nous avons, à la demande de la ministre de la santé et de la biodiversité, établi un rapport pour rappeler que les cinq néonicotinoïdes qui étaient sur le marché à cette époque présentaient, à part le thiaclopride, des risques très faibles ou quasi inexistantes pour la santé humaine. Le thiaclopride est interdit totalement à la vente en France depuis janvier 2020.

En 2016, nous étions préoccupés, compte tenu du moratoire européen qui réservait trois de ces substances à un usage sous serres, par la très forte augmentation de la quantité de thiaclopride utilisée en France. Or, le thiaclopride est un produit cancérigène suspecté, reprotoxique et perturbateur endocrinien probable.

Le thiaclopride est aujourd'hui totalement interdit. Il reste sur le marché européen, l'acétamipride, approuvé jusqu'en 2033, et l'imidaclopride, approuvé jusqu'en 2022, avec une restriction depuis 2018 pour les usages sous serres. Il existe sur le marché européen deux nouvelles substances qui ne sont pas de la famille des néonicotinoïdes, mais qui ont un mode d'action neurotoxique similaire, le sulfoxaflor et le flupyradifurone.

Je reviens un instant sur la raison pour laquelle l'Anses avait autorisé le sulfoxaflor en 2018 : si j'ai pris cette décision, à une époque où les néonicotinoïdes n'étaient pas interdits, c'est parce que cette substance présentait beaucoup d'avantages par rapport aux cinq substances néonicotinoïdes, notamment une demi-vie très faible et le fait que ces métabolites ne sont absolument pas actifs contre les pollinisateurs. Il n'y avait donc pas d'effet sur les cultures suivantes, contrairement aux cinq néonicotinoïdes autorisés. Vous le savez, la justice en a décidé autrement. Aucun de ces produits n'est donc aujourd'hui autorisé en France.

Enfin, je ne serais pas complet si je ne mentionnais pas les travaux de 2019. Nous avons alors rendu deux avis. L'arrêté est en préparation au niveau des ministères afin de renforcer encore la protection des pollinisateurs, à partir d'études qui montrent que les abeilles ne sont pas les seules à pouvoir être affectées, puisqu'on compte également les bourdons et les autres pollinisateurs. On ne peut uniquement prendre en compte la culture traitée : il convient de considérer les bordures des champs et la flore sauvage, très riches en nectar.

Aujourd'hui, l'Anses recommande de considérer la protection des pollinisateurs non seulement par rapport aux insecticides, aux fongicides et aux herbicides, mais aussi par rapport à la période de la journée durant laquelle les abeilles ou les pollinisateurs butinent.

Nous soutenons d'ailleurs la révision du règlement européen de protection des pollinisateurs qui, vous le savez, depuis 2013, n'a jamais été adopté par la Commission européenne ni par les États membres. L'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) vient, en cours d'année, de réitérer sa proposition sur le règlement de 2013. On attend la décision de la Commission et des États membres pour adopter ce règlement.

Nous disposons aujourd'hui de toutes les données des pétitionnaires sur la toxicité chronique et aiguë des produits. Nous sommes capables de l'évaluer, mais le règlement européen ne prévoit pas d'aller jusque-là. C'est cette réglementation qu'il faut faire évoluer pour renforcer la protection des pollinisateurs.

Il reste à nos laboratoires énormément de travail, en lien avec l'Inrae et les centres techniques qui travaillent sur la santé des abeilles, en matière de réglementation, d'évaluation, de suivi des effets pour prendre les risques en compte et pouvoir autoriser l'usage des produits de traitement indispensables dans des conditions qui protègent correctement l'environnement et la santé humaine.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci beaucoup, monsieur le directeur général.

La parole est au rapporteur pour avis.

M. Bruno Belin, rapporteur pour avis. – Merci, madame la présidente.

Hier, les membres de notre commission ont conduit huit auditions sur le projet de loi dont nous sommes saisis. Un point a également été fait sur la recherche, les moyens alloués à celle-ci, les alternatives et le calendrier.

Enfin, on doit aussi porter une grande attention à la situation de la filière économique.

Mme Sophie Primas, présidente. – Merci, monsieur le rapporteur.

Ayant la lourde tâche d'être rapporteure sur le fond, j'aimerais poser quelques questions à M. Genet.

Ceux qui combattent ces dérogations parlent beaucoup de rémanence dans les sols. Il s'agit en général de quelques grammes par hectare mais on nous parle aussi d'écoulement dans les eaux, de rémanence de ces molécules à des profondeurs extrêmement importantes et sur les cultures qui pourrait être mellifères l'année suivante, mais également la seconde année, après la culture des betteraves. L'Anses a-t-elle sur ces sujets des éléments à partager ?

M. Roger Genet. – Nous répondrons par écrit de façon très précise aux questions que vous avez posées, ces sujets étant extrêmement techniques. Ces points font l'objet d'une saisine de l'Anses pour qu'elle émette des recommandations sur les mesures d'atténuation de l'usage de ces

semences enrobées à base d'imidaclopride qui pourraient être autorisées par la loi, afin de préciser la durée de la période d'interdiction pour les cultures suivantes, dont les cultures mellifères.

D'autre part, comme je l'ai déjà indiqué, un arrêté sur la protection des pollinisateurs est en cours de préparation sur la base de nos avis. Il prend en compte les autres produits fongicides et herbicides, ainsi que la présence de plantes mellifères aux abords des cultures.

Aujourd'hui, il est prévu des semences enrobées à base d'imidaclopride. La substance imidaclopride était utilisée en grande quantité et présentait le défaut d'avoir une demi-vie de 118 jours. Une fois le produit épandu, il en reste 50 % trois mois après. Au bout de sept fois trois mois, il en reste 1 %, et 1 ‰ au bout de dix fois trois mois.

Je ne peux aujourd'hui faire de simulations, mais les produits et leurs métabolites restent actifs sur les pollinisateurs présents dans l'environnement à des concentrations qu'il faudra définir et surveiller en fonction des usages locaux qui seront faits de ces dérogations. Il faudra aussi les comparer à la présence d'imidaclopride ou de résidus d'imidaclopride dans l'environnement. Les quantités supplémentaires seront-elles significativement importantes par rapport à ce qu'il reste aujourd'hui ? Je ne peux vous le dire, car cela va dépendre des usages qui vont être faits de ces dérogations.

On a demandé à l'Anses s'il fallait préférer des semences enrobées ou des traitements foliaires. Scientifiquement, nous ne sommes pas aujourd'hui capables de faire de projections. Chacun a ses avantages et ses inconvénients. Les traitements foliaires permettent des applications plus localisées, mais peuvent contaminer des cultures aux abords. Tout dépend de l'usage, des quantités utilisées, des régions et des conditions climatiques. On ne peut aujourd'hui le modéliser.

On peut également dire que l'imidaclopride fait partie des composés qu'on retrouve le plus souvent dans les eaux de surface, comme le montrent régulièrement les contrôles des agences de l'eau. Les eaux des rivières et les eaux de surface reflètent très bien la pollution environnementale et les pratiques agricoles.

Ces dérogations, en fonction de leur étendue, vont-elles significativement changer ou prolonger la pollution liée à la présence de ces métabolites dans l'environnement ? C'est le rôle du comité de surveillance de dresser cet état des lieux. Je ne peux aller aujourd'hui au-delà de ce que je viens de dire.

Mme Sophie Primas, présidente. – La parole est aux commissaires.

M. Fabien Gay. – Dans ce débat, je pense qu'il faut éviter les anathèmes ou de tendre le bâton pour se faire battre, d'un côté comme de l'autre.

Je n'approuve pas la décision d'autoriser à nouveau l'emploi des néonicotinoïdes, mais j'entends le débat qui a lieu autour de leur emploi. Chacun cherche une solution.

Entre 2016 et 2020, on n'a pas trouvé d'alternatives – et on n'y a d'ailleurs pas travaillé. C'est là le problème. Les moyens n'ont pas été mis sur la table. C'est ce qui pose question.

Quelles sont les raisons précises qui, en 2016, nous ont conduits à voter cette loi ? La situation a-t-elle évolué depuis ? Disparition des abeilles, impact sur la santé en particulier humaine, appauvrissement des sols : aucune étude ne vient aujourd'hui prouver que ces produits seraient moins nocifs. S'ils le sont toujours autant, il nous faut travailler une alternative, même si je sais que c'est complexe.

C'est un débat politique que nous aurons dans l'hémicycle. Chacun fera valoir ses arguments.

M. Cyril Pellevat. – L'une des alternatives possibles aux néonicotinoïdes pourrait être l'utilisation de plantes de service qui libèrent dans le sol des toxines à effet insecticide. Que pouvez-vous nous dire sur l'efficacité de cette technique ? Pensez-vous que sa mise en place serait suffisante pour se passer des néonicotinoïdes ?

Dans le cas contraire, ne serait-il pas possible, en combinant cette méthode à l'utilisation d'insecticides moins nocifs pour l'environnement, de se passer des néonicotinoïdes dès cette année ?

M. Laurent Duplomb. – Monsieur le directeur général, madame la présidente, le sujet pose beaucoup de questions, mais il existe un sujet plus central que celui des néonicotinoïdes.

Je vous remercie, monsieur le directeur général, de rappeler que le principe de toutes ces études consiste à évaluer le bénéfice par rapport au risque.

À cet égard, monsieur le directeur général, selon vous, l'esprit critique, le comportement rationnel, l'intérêt du pays ne cèdent-ils pas progressivement la place à une paresse intellectuelle paralysante et, parfois, à des calculs électoraux à court terme ?

Tout ce que nous disons à ce sujet ne nous conduit-il pas à une forme de décroissance ?

Mme Sophie Primas, présidente. – Il faut poser à M. Genet des questions auxquelles il peut répondre d'un point de vue scientifique...

M. Pierre Médevielle. – Monsieur le directeur général, l'agriculture française est devenue importatrice depuis octobre 2019. Nous produisons plus que nous consommons ! Quand on voit le potentiel de notre agriculture, il faut se poser quelques questions ! Jusqu'où va-t-on aller ? Il n'existe pas

d'autres solutions que les néonicotinoïdes pour lutter contre le jaunissement de la betterave.

Les producteurs de noisettes du Lot-et-Garonne ont un autre problème : ce département, qui est le premier producteur français, subit actuellement 40 % de pertes, et seuls les néonicotinoïdes y ont apporté une solution. On doit faire un choix de société, un choix agricole, et arrêter de démonter notre agriculture boulon par boulon !

Mme Sophie Primas, présidente. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole pour répondre à cette première série de questions.

M. Roger Genet. – Je m'abstiendrai de me placer sur le terrain politique qui est le vôtre. Si, comme citoyen, il m'intéresse beaucoup, le directeur de l'Anses que je suis ne peut se permettre de répondre.

Pour une agence sanitaire, moins on expose la santé humaine, animale environnementale à des substances chimiques, et mieux on se porte. L'Anses est souvent accusée de ne pas aller assez vite ni assez loin, d'interdire des produits alors que nous n'avons pas de base scientifique pour le faire. Quand on en a, nous le faisons.

Il est vrai que la question du bénéfice-risque évolue en permanence en fonction des connaissances scientifiques qui s'accumulent. Quand on a substitué les néonicotinoïdes au dichlorodiphényltrichloroéthane et à des pesticides extrêmement toxiques pour l'homme, c'est parce que l'impact global et le bénéfice étaient très favorables. Aujourd'hui, par rapport à l'intensification de l'utilisation des néonicotinoïdes et à leur impact, qu'on connaît beaucoup mieux, sur la biodiversité, qui est complexe, on se rend compte qu'il faut réguler. On est probablement allés trop loin. Il faut trouver des méthodes vertueuses, qui résulteront forcément d'une combinaison et d'une adaptation des pratiques qui vont demander du temps.

D'une certaine façon, la réglementation européenne, qui est l'une des meilleures au monde en matière d'évaluation de ces produits, prend en compte ces adaptations. Elle ne le fait parfois pas assez vite pour certains. Décider à vingt-sept est compliqué, mais l'Anses prend en compte ces adaptations qui reposent sur l'évaluation scientifique.

Le principe de base que retient l'Anses est le principe dit « ALARA » : « *As low as reasonably achievable* » – aussi bas que raisonnablement possible. Ces produits sont des produits nocifs. C'est pour cela qu'on les utilise, comme les médicaments ou comme n'importe quelle substance. Ils sont toxiques par nature, et c'est cette toxicité qu'on recherche. L'idéal pour le scientifique que je suis serait de trouver des molécules si spécifiques qu'elles ne toucheraient qu'un type de tumeurs, de virus ou d'insectes, mais ce n'est pas possible. On est en effet face à des mécanismes qui établissent une différenciation entre les espèces, mais pas toujours suffisante.

C'est toute la gageure de trouver des molécules à la fois actives, efficaces et sans toxicité secondaire pour les cibles autres que celles que l'on recherche.

À quel niveau l'utilisation de ces produits est-elle acceptable ? Aussi bas que raisonnablement possible ! Si l'on peut combiner des méthodes de lutte contre les ravageurs et diminuer le recours à ces substances, diminuons-le ! Ne faisons pas, par confort ou cupidité, usage de ces produits quand ce n'est pas strictement nécessaire. Dans le cas contraire, cela risque d'avoir un effet sur notre environnement à tous, parfois - on l'a vu avec le chlordécone - pour des centaines d'années. Un choix à très court terme peut conduire à des risques à très long terme.

Si l'on a confié les décisions de mise sur le marché à une agence sanitaire, j'ose espérer que c'est parce qu'on a pris en considération le fait qu'on plaçait la santé humaine et environnementale avant le reste, ce qui n'empêche pas de donner ces autorisations quand elles nous paraissent avoir un niveau de risque acceptable.

Pour ce qui est de la recherche, elle a besoin d'un pas de temps pour progresser. Je ne peux pas laisser dire que rien n'a été fait. Beaucoup de travaux sont conduits autour des alternatives de lutte biologique, des améliorations variétales, en s'abstenant d'utiliser les nouvelles biotechnologies et les organismes génétiquement modifiés, de façon à offrir une palette de solutions. Je ne peux pas dire si les choses ont été suffisamment vite. Je ne suis pas là pour en juger et je ne le sais pas, mais beaucoup de projets sont aujourd'hui dans les tuyaux.

Si un produit était aujourd'hui efficace et sans risque, je pense qu'il serait utilisé. Nous n'avons pas à l'heure actuelle de solution pratique. C'est ce que disait notre rapport.

Nous sommes saisis par les ministères pour rendre en janvier une mise à jour de ces alternatives concernant la betterave. Nous vous en dirons plus alors. Nous allons reprendre tous les événements qui se sont déroulés depuis trois ans.

Lorsque nous avons été saisis en 2016 pour rendre un avis sur les néonicotinoïdes en vue d'accorder des dérogations pour deux ans, nous étions face à 3 200 situations différentes. On ne pouvait analyser les choses situation par situation, filière par filière, dans le temps qui nous était imparti. Nous ne disposions d'ailleurs pas des données.

Aujourd'hui, on se cantonne à l'usage de ces produits sur la betterave et nous allons essayer de constater les progrès qui ont été accomplis.

M. Stéphane Demilly. - La filière de la betterave à sucre représente un réel enjeu économique pour les territoires ruraux. Avec 445 000 hectares plantés et une production de 38 millions de tonnes de betteraves sucrières, la

France est le premier producteur de sucre de betterave européen et le deuxième producteur mondial.

C'est une richesse et une fierté pour le sénateur de la Somme que je suis. L'amont agricole se compose d'environ 25 000 planteurs, le secteur industriel sucrier emploie près de 5 000 salariés et 2 000 saisonniers. Un emploi direct génère localement dix à quatorze emplois indirects. Vingt et une sucreries sont présentes sur le territoire national, en particulier dans le nord de la France. Voilà l'état des lieux, un état des lieux, qui est aujourd'hui ébranlé, car cette filière vecteur d'emplois et élément de souveraineté nationale énergétique française - je pense notamment au bioéthanol - traverse une crise sans précédent, à la fois structurelle avec la fin des quotas, mais également conjoncturelle avec ces attaques massives de pucerons verts, propagateurs du virus de la jaunisse.

Les pertes de rendement sont très importantes et mettent en péril la survie de l'ensemble de la filière, qui représente en tout 46 000 emplois. La France est le premier État de l'Union européenne à avoir interdit l'usage de néonicotinoïdes sur son territoire à compter du 1^{er} septembre 2018 avec ce fameux article 125 de la loi pour la reconquête de la biodiversité.

Ce même article prévoyait jusqu'au 1^{er} juillet 2020 la possibilité d'accorder des dérogations à cette interdiction. La date limite est donc passée, et l'utilisation de ces substances est aujourd'hui totalement prohibée. Or les alternatives à ces produits ont révélé leur inefficacité dans le cas d'une attaque massive. La filière se trouve donc confrontée à une impasse technique complète.

En mars 2018, l'Anses a été chargée d'identifier les alternatives aux usages autorisés aux néonicotinoïdes. Or aujourd'hui, il semblerait que rien ne soit aussi efficace que ces derniers, et les alternatives sont même parfois *a priori* plus nocives pour la santé.

Compte tenu de ces éléments, quelle est la position de l'Anses concernant l'évolution dans le temps de potentielles dérogations à l'interdiction de ces utilisations ?

M. Franck Menonville. - Monsieur le directeur général, ce qui nous réunit aujourd'hui, c'est l'impasse dans laquelle se trouve la filière de la betterave. La question qui se pose à nous, au travers de ces dérogations, est de savoir comment autoriser les néonicotinoïdes sur une durée déterminée, en prenant le moins de risques possible.

Ma question est la suivante : la betterave est une culture bisannuelle non pollinisatrice. On nous parle de rémanence, de risque de transfert à la culture suivante : pourriez-vous nous indiquer vos préconisations en matière d'assolement et de succession de cultures pour sécuriser l'utilisation de ces néonicotinoïdes dans la filière betterave ?

Je sais que vous travaillez aussi sur un axe complémentaire concernant les cultures attractives pour les pollinisateurs. Comment les intégrer sur une exploitation à l'échelle d'un assolement, et à quelle distance ?

Mme Angèle Prévile. – Monsieur le directeur général, je voudrais avant tout rappeler un fait : la biodiversité s'effondre. La Cour des comptes a épinglé l'État, qui finance et subventionne ces actions pour éviter cette baisse. On est face à un impératif, et ces néonicotinoïdes qui ont une toxicité à large spectre, nous interrogent.

Vous nous avez parlé des abeilles. La recherche mesure-t-elle les effets des néonicotinoïdes sur les vers de terre, les batraciens, les invertébrés aquatiques, les oiseaux et les poissons ? Comment mesure-t-on l'impact global de l'utilisation de ces néonicotinoïdes sur un écosystème ?

Des solutions naturelles ont-elles réellement été envisagées par la recherche concernant les plantes associées, l'utilisation d'huiles essentielles ou autre alternative ? Où en est-on à ce sujet ?

Je m'interroge aussi, comme d'autres collègues, sur le fait que, depuis quatre ans, la filière ne s'est peut-être pas suffisamment intéressée à ces sujets. Certains agriculteurs bio qui font de la betterave ont peut-être des solutions à apporter. A-t-on vraiment étudié ce qu'ils proposent ?

Mme Anne Chain-Larché. – Monsieur le directeur général, la question de la reprise de l'utilisation des néonicotinoïdes et la crise sanitaire que nous vivons nous rappellent chaque jour l'importance des enjeux liés aux questions de santé publique. Nous avons besoin de toutes les énergies, de toutes les matières grises.

Pour y faire face, des entreprises mettent régulièrement au point de nouvelles solutions, notamment à base de substances actives et de produits biocides, dont la mise sur le marché est strictement contrôlée. Pour atténuer la longueur des procédures et obtenir un peu de souplesse, le règlement européen sur les produits biocides prévoit des simplifications afin de permettre la commercialisation des produits efficaces en l'absence d'autres moyens. Or, ces procédures d'autorisation requièrent le versement à l'autorité évaluatrice de montants importants, voire très importants.

En France, ils sont déterminés par l'arrêté du 22 novembre 2017 fixant le montant de la rémunération due au titre de l'approbation et de l'autorisation de mise sur le marché des substances et produits biocides. Ces sommes sont nécessaires pour garantir l'évaluation, mais peuvent aussi constituer un frein majeur et mettre en péril la capacité des entreprises à répondre aux crises sanitaires et aux enjeux.

L'Anses a déjà mis en place des procédures moins contraignantes pour certains produits particulièrement vertueux en matière environnementales, comme les produits de biocontrôle. Sans nuire aux

impératifs d'évaluation, une déclinaison plus importante de cette politique de simplification et de réduction des coûts paraît donc nécessaire. Dans quelle mesure pensez-vous possible une adaptation des procédures de mise sur le marché auxquelles sont confrontées ces entreprises, et quelles seraient vos préconisations à ce sujet ?

M. Guillaume Chevrollier. – Monsieur le directeur général, dans ce débat compliqué autour de ce projet de loi, où on a besoin de retrouver un équilibre entre l'envie d'avoir une agriculture française forte et durable et la nécessité de reconquérir et de préserver notre biodiversité, la parole scientifique que vous nous apportez est essentielle et précieuse, surtout dans un contexte où les débats, d'une façon générale, tournent rapidement à l'irrationnel.

Comment réagissez-vous quand on parle des néonicotinoïdes, notamment dans la presse, comme d'insecticides ou de pesticides tueurs d'abeilles ? Comment contrer de façon très objective cette allégation avec des éléments scientifiques ? Comment mieux parler de ces produits phytosanitaires pour justifier un usage qui doit être raisonné et encadré ?

Comment, dans le débat public, éclairer l'opinion sur les garanties qui sont données, notamment en matière de rémanence dans les sols et d'eau ?

Vous avez parlé de la complexité du débat autour du produit nocif. Un indicateur des doses maximales admissibles est employé dans certains domaines. Disposer d'éléments objectifs pour rationaliser le débat serait intéressant. Pouvez-vous développer ce sujet ?

Enfin, avez-vous des échanges avec des agences sanitaires d'autres pays européens ? Quelle est leur approche sur cette question ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Monsieur le directeur général, vous avez la parole.

M. Roger Genet. – Bien sûr, l'Anses communique en permanence avec les agences européennes. La question de l'usage des produits phytosanitaires est devenue un vrai débat de société. Elle donne lieu à de nombreuses auditions parlementaires. On parle peu du médicament vétérinaire ou du médicament humain, parce que le bénéfice est peut-être plus facile à percevoir par l'opinion publique.

Aujourd'hui, il existe une remise en cause de l'utilisation des produits de traitement des plantes liée à la façon dont nos concitoyens appréhendent le monde agricole et l'agriculture. C'est donc une question qui dépasse très largement l'Anses. Nous sommes bien sûr en relation avec tous nos partenaires européens au travers de consortiums autour de grands projets de recherche, mais également avec les agences communautaires, comme l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

Être transparent en matière de doses journalières admissibles, de limites maximales de résidus et de constantes toxicologiques est forcément très complexe. Il faut que les autorités de contrôle et de surveillance retrouvent un certain niveau de confiance. C'est ce qu'on essaye de faire en communiquant et en étant le plus transparent possible, dans un contexte où s'affrontent des enjeux politiques au sens noble du terme, entre interdiction totale des pesticides revendiquée par certains et utilisation raisonnée.

Je ne prends pas part au débat. Quand on me demande d'interdire des classes de produits sur la base d'une absence de données scientifiques, je ne le fais pas. J'attends de disposer de tous les éléments scientifiques après qu'ils ont été pesés par nos comités d'experts. La France promeut une vision et des décisions extrêmement proactives pour protéger la santé et l'environnement. Au niveau européen, nous sommes parmi les pays qui font le plus dans ce domaine.

On le fait à chaque fois qu'on a des éléments scientifiques qui nous permettent de graduer le niveau de risques que l'on juge acceptable. C'est un débat en soi et un sujet compliqué.

S'agissant des questions plus techniques, notre avis de 2018 présente clairement l'impact des alternatives sur les oiseaux, les mammifères, les abeilles, les vers de terre, les organismes aquatiques, les eaux souterraines. Toutes ces données sont produites dans les dossiers qui sont exigés pour une autorisation de mise sur le marché, mais également dans la littérature. Nos comités d'experts, lorsqu'ils étudient une autorisation de mise sur le marché, prennent en compte l'effet pour l'utilisateur, l'environnement, les riverains, en étudiant la biodiversité des sols, l'écotoxicologie, les organismes aquatiques, les mammifères, que ce soit pour les biocides, les produits phytosanitaires ou les médicaments vétérinaires. Tout ceci fait partie des exigences réglementaires, limitées par les connaissances disponibles.

Lorsqu'une autorisation est donnée, elle l'est pour cinq ans ou dix ans. Il arrive que des données scientifiques montrent entre-temps des effets qui n'avaient pas été pris en compte. Si on les a bien identifiés, on a toute latitude pour revenir sur une autorisation. La France l'a souvent fait pour demander la réévaluation européenne en urgence en vue de retirer du marché des produits pour lesquels on avait des données scientifiques montrant un effet inattendu.

La phytopharmacovigilance (PPV) nous permet au travers d'un réseau d'acteurs de collecter des données de terrain qui permettent de prendre en compte des effets inattendus. C'est par exemple ce que fait le réseau SAGIR de l'Office français de la biodiversité, que nous finançons avec d'autres au travers de la PPV. Il permet de faire remonter des indications et des données et produit des travaux de recherche.

Je veux d'ailleurs mentionner que nous avons à l'heure actuelle une étude sur la biodiversité financée par la phytopharmacovigilance au

muséum national d'histoire naturelle, qui vise à étudier l'association entre la pression d'utilisation des produits phytosanitaires et certains taxons - oiseaux, chauve-souris, pollinisateurs. Ce sont des travaux de recherche menés très en amont qui nous permettent de demander à des organismes de recherche ou des établissements d'enseignement supérieur de produire des recommandations que nous prenons en compte.

Quelle est ma perception vis-à-vis des néonicotinoïdes ? La France s'est révélée en avance dans ce domaine. Ces cinq substances tombent les unes après les autres au plan européen. Trois faisaient déjà l'objet d'un moratoire sous serres. Le renouvellement n'a pas été accordé aux autres et les pétitionnaires n'ont pas demandé la prolongation de leur autorisation. Compte tenu des données dont nous disposons de plus en plus, la réévaluation de ces substances au niveau communautaire amenait leur interdiction.

La réglementation européenne, en cas d'impasse, prévoit précisément ce système de dérogation. Le fait que la France ait voté une loi à ce sujet a pour effet de bloquer ce système de dérogation prévu au plan communautaire. Il a d'ailleurs ses avantages et ses inconvénients. Des dérogations sont prévues en cas d'impasse, mais on doit constater que les substances candidates à la substitution qui ne présentent pas un niveau de danger important en matière cancérigène, mutagène ou reprotoxique restent très longtemps sur la liste des candidats à la substitution - article 50 du règlement - sans qu'il n'y ait jamais substitution. La France a demandé que l'on revoie ces conditions, car dix ans après, les substances sont encore sur la liste et bénéficient toujours de dérogations.

Il est important, lorsqu'une substance est visée par rapport à son niveau de danger, qu'elle ne soit pas simplement inscrite sur la liste des candidats à la substitution mais qu'il existe des alternatives réelles sur le marché. On peut estimer que la recherche publique ne va pas assez vite, mais la solution repose avant tout sur l'innovation industrielle, qui va permettre de trouver des solutions.

S'agissant des préconisations relatives aux cultures non attractives, je rappelle que deux avis sont en cours d'élaboration. Ils vont éclairer ce point. Il s'agit d'un avis pour remettre à jour notre évaluation des alternatives concernant la betterave et, en second lieu, un avis sur les mesures d'atténuation. Je ne peux vous répondre pour le moment. Par exemple, pour l'imidaclopride en semences enrobées, les quantités varient de 13 à 117 grammes à l'hectare. La question est de savoir s'il faut une ou deux cultures suivantes pour tomber à un seuil suffisamment bas, sur des cultures bien évidemment non attractives.

Enfin, pour les autorisations de mise sur le marché, je pense que la situation actuelle est la pire, à l'exception de toutes les autres ! Le travail de l'Anses est financé par des redevances ou des taxes au dossier. Une nouvelle

AMM nécessite environ 40 000 euros. Cela finance très directement le travail d'évaluation conduit par l'Anses. Nous avons obtenu un système dérogatoire depuis trois ans qui nous permet, en fonction du volume de taxes collectées, de recruter des collaborateurs au niveau requis.

On avait dans le passé des délais très exagérés de trois ans pour des dossiers qui nécessitent douze à dix-huit mois d'examen au niveau européen. De toute façon, en cas d'afflux de dossiers, étant sous plafond d'emplois, on ne pouvait recruter pour les traiter. On faisait donc du stock et on augmentait les délais.

Nous avons obtenu, sur la base de cet axe, de recruter à due proportion des taxes que nous collectons pour adapter notre effectif à la nécessité des dossiers. C'est un calcul très juste par rapport au prix de revient des dossiers. Le biocontrôle, dont la taxe est extrêmement réduite, coûte aujourd'hui à l'Anses environ 1,5 million d'euros en taxes non collectées. Cela signifie qu'il est payé sur la subvention pour charges de service public. Si on fait cela, on ne fait pas de PPV. Ce n'est donc pas l'industriel qui paye, mais la communauté.

Le choix de supprimer ces taxes et d'en faire peser le poids sur le contribuable vous appartient, mais ce n'est pas le conseil que je vous donnerais, pour deux raisons. En premier lieu, la plupart des firmes qui demandent une autorisation de mise sur le marché en France sont très majoritairement des firmes étrangères. La question est donc de savoir si nous finançons les sociétés étrangères qui viennent demander une AMM en France sur la base de nos impôts. Ce choix vous appartient.

En outre, le fait de collecter la taxe nous permet d'adapter notre dispositif au volume de demandes, à la hausse ou à la baisse. C'est un système qui est donc intéressant sur le plan économique.

Mme Dominique Estrosi Sassone, président. – Nous allons prendre la dernière série de questions.

M. Joël Labbé. – Monsieur le président, merci de votre présentation. J'ai apprécié certaines de vos affirmations, notamment à propos du fait que moins on utilise ce type de produit, mieux on se porte.

Exceptionnellement, je ne vous parlerai pas aujourd'hui des néonicotinoïdes. Tout le monde connaît ma position. Nous aurons un débat public à ce sujet.

Monsieur le président, un certain nombre d'acteurs du monde agricole ne parlent pas d'impasse technique : ce sont les agriculteurs qui travaillent en bio, même s'ils connaissent des difficultés. Ils essaient de se débrouiller avec les moyens qui sont les leurs, recourant à un modèle le plus souvent polyculture-élevage sur des surfaces qui ne sont pas excessivement grandes. Ils doivent cependant parfois utiliser des produits qualifiés de

préparations naturelles peu préoccupantes (PNPP), produites à partir d'éléments naturels.

Vous connaissez ma position, monsieur le président. Nous allons souvent, avec les acteurs des PNPP, interpellier vos services par rapport à un cahier des charges considéré trop contraignant au regard des pesticides préoccupants en matière de délais entre le traitement et la mise sur le marché du produit, ou de questions tatillonnes sur l'étiquetage. Ce n'est pas un reproche : vous faites votre travail, mais cela nuit à cette catégorie d'agriculteurs qui utilisent un autre modèle.

Ces PNPP sont préparés à la ferme et utilisés, il faut le savoir, car ils en ont besoin. Je souhaitais connaître votre réaction à ce sujet.

M. Rémy Pointereau. – Monsieur le directeur général, vous avez dit que la France était proactive en matière d'interdiction d'un certain nombre de molécules, ce qui nous fait perdre de la compétitivité par rapport à nos partenaires européens. Cela signifie que nous faisons de la surtransposition européenne. C'est là où le bât blesse, puisque les agriculteurs français seraient prêts à aller vers une unité au niveau européen concernant les interdictions de produits phytosanitaires en général.

Nous connaissons malheureusement depuis des années des hivers doux. Or il faut 5 degrés en dessous de zéro pendant plusieurs jours pour éliminer les pucerons. On met aujourd'hui des filières entières à bas à cause de ces problèmes climatologiques.

Pensez-vous que pour supprimer les pucerons sur les céréales ou les betteraves, les pyréthriinoïdes soient moins polluants que des semences enrobées ? C'est la question qu'on doit se poser aujourd'hui, sans même parler des effets de gaz à effet de serre générés par les traitements.

Par ailleurs, dans les zones intermédiaires, les attaques de pucerons ont induit une baisse de production du blé, de l'orge et du colza comprise entre 40 % et 50 %. Si on ne peut plus faire pousser de colza dans le Centre, on se prive d'une filière dans laquelle la région était considérée comme premier producteur. La fleur de colza étant attractive pour les abeilles, il va donc falloir trouver des solutions alternatives pour essayer de résoudre ce problème.

On pourrait adopter une position européenne concernant les interdictions. La France ne peut continuer à interdire un certain nombre de produits pendant que nos partenaires européens produisent de la betterave à sucre avec des néonicotinoïdes et des céréales qui sont pénalisées chez nous !

M. Pierre Cuypers. – Monsieur le directeur général, j'apprécie l'honnêteté des propos que vous avez tenus par rapport à la réalité. En 2016, une décision politique a été prise avec des avis qui n'étaient pas sécurisés, vous l'avez dit clairement. L'Anses n'était pas capable d'affirmer un certain nombre de choses. C'est ce qui a permis d'adopter cette position politique.

Nous sommes aujourd'hui en plein débat sur les néonicotinoïdes pour savoir comment sauver la filière betterave. Pensez-vous raisonnablement que l'État puisse prendre en 2020 une disposition qui garantisse une solution sous trois ans ?

M. Gilbert-Luc Devinaz. – Monsieur le directeur général, j'ai lu dans la presse que vous annonciez une restriction dans les six mois concernant l'utilisation du glyphosate pour la vigne, les fruits et les céréales, avant d'aller vers l'étape finale au terme de laquelle on se séparera de ce type d'herbicide. Comment s'organise le contrôle de cette limitation des conditions d'emploi et des doses par hectare ?

À l'article 1^{er} du projet de loi sur les néonicotinoïdes, un conseil de surveillance est mis en place pour donner un avis sur les dérogations accordées. Dans ce schéma, que devient l'Anses ?

Par ailleurs, réintroduire des néonicotinoïdes ne risque-t-il de fragiliser le développement d'une filière qui se voudrait un peu plus biologique ?

Enfin, j'ai bien compris l'importance économique de la filière betterave, mais le diabète et l'obésité ne cessent d'augmenter. Or le sucre n'y est pas étranger. Existe-t-il des études qui établissent un lien entre le développement de cette filière et les coûts que cela peut engendrer sur le plan de la santé ?

Mme Nicole Bonnefoy. – Monsieur le directeur général, vous l'avez dit tout à l'heure, l'Anses a publié une étude en 2017 portant sur 130 usages autorisés des néonicotinoïdes. Ses conclusions étaient assez nettes : seuls six cas sur 130 n'ont pu trouver d'alternative, la betterave n'en faisant pas partie. J'en conclus que, dans 85 % des cas, des alternatives efficaces et mieux-disantes pour l'environnement existent.

Des alternatives étaient-elles donc possibles pour les betteraviers ? Les ont-ils utilisées et si ce n'est pas le cas, pourquoi ?

Vous avez indiqué que ce sont les industriels qui mettent ces alternatives en œuvre. J'ai rencontré à plusieurs reprises des *start-up* travaillant sur ces sujets. Elles se trouvent souvent confrontées au coût des études dans le cadre des AMM. Je me souviens avoir déposé des amendements pour aider ces *start-up* à financer le coût de ces études. Malheureusement, ils n'ont pas été adoptés, et c'est un vrai problème.

Ce ne sont pas les gros industriels de la chimie, de mon point de vue, qui mettent en œuvre les alternatives. Je me souviens du rapport réalisé en 2012 au Sénat sur les conséquences des pesticides sur la santé : les grands industriels de l'agrochimie devaient mettre en place nombre d'alternatives, y compris en matière de biocontrôle. Où sont-elles, alors que l'interdiction des néonicotinoïdes remonte à quatre ans ?

M. Étienne Blanc. – Connait-on un prédateur naturel du puceron ? Des organismes spécialisés travaillent-ils sur le sujet ?

M. Roger Genet. – On a déjà vu des industriels et de grosses industries intégrer des solutions de développement biologique ou biotechnologique, comme dans le domaine du médicament. À partir du moment où les alternatives existent, qu'elles sont efficaces et qu'il existe un marché, je pense que les gros industriels seront prêts à s'y intéresser.

Malheureusement, en matière de biocontrôle, le nombre de dépôt de dossiers ne fait que baisser. Les produits qu'on trouve la plupart du temps existent déjà et sont commercialisés sous d'autres noms. Très peu de solutions nouvelles nous sont proposées en termes de biocontrôle. Il faut à la fois que la recherche promeuve des solutions de biocontrôle qui ne soit pas seulement bon marché, mais aussi efficaces. Notre pays tient compte de l'efficacité tout autant que de l'absence de toxicité. Il ne me paraît pas convenable que l'Anses autorise la mise sur le marché d'un produit qui, certes, est sans risque toxicologique mais qui n'a démontré aucune efficacité.

Nous sommes souvent confrontés à cette situation. Je pense que le marché, la demande et l'efficacité de ces produits vont créer l'offre comme cela a été le cas dans les biotechnologies rouges ou blanches et dans le domaine du médicament. On n'en est pas là en termes de maturité. En dehors de l'industrie de la chimie de synthèse, il existe peu de solutions techniques.

Je rappelle que des produits comme le purin d'ortie ou des solutions qu'on a toujours utilisées ne sont pas sans risque, on le sait. Si l'on veut favoriser leur utilisation à grande échelle, il faut étudier leur impact sur l'environnement et la santé. Le contraire paraît contre-productif et contre-intuitif. On le voit avec les pyréthriinoïdes, notamment d'extraction végétale, qui sont aussi toxiques voire plus toxiques que les pyréthriinoïdes dits de synthèse. Quant aux PNPP, nous ne délivrons pas d'AMM.

Qui vérifie la mise en œuvre de ces produits ? Il en va du glyphosate comme de tous les autres : six services de l'État parmi les services déconcentrés sont impliqués dans le contrôle de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques – DDT, DREAL – et contrôlent par échantillonnage les agriculteurs qui doivent tenir un registre comportant des déclarations qualitatives et quantitatives sur les produits qu'ils utilisent. Ceci conditionne les aides de la PAC, même s'il n'existe pas un gendarme derrière chaque agriculteur.

Des contrôles sur la vente, l'utilisation et en matière de pollution environnementale ont par ailleurs lieu pour les produits phytosanitaires.

Je reviens sur la distorsion de concurrence et les alternatives. Ce n'est pas parce que nous avons identifié des alternatives qu'elles sont « mieux-disantes », tant sur le plan environnemental que sur celui de l'efficacité. Des alternatives ont été identifiées. Concernant le produit à base

de pyréthriinoïdes et de carbamate, l'indicateur de risque était similaire aux néonicotinoïdes pour les oiseaux et les mammifères. Pour les abeilles, il était plus favorable, ainsi que pour les vers de terre. Il l'était moins pour les organismes aquatiques sur le plan de la toxicité, et à peu près équivalent pour les eaux souterraines. Ce n'est pas univoque.

Un réflexe de bon sens me fait dire que si ce produit avait été plus intéressant sur le plan économique, il aurait été utilisé. La solution existait donc, mais elle n'était pas mieux-disante ni plus favorable. En conclusion, nous disions n'avoir identifié qu'une seule alternative et attirions l'attention sur le risque de résistance.

Par ailleurs, on avait identifié des alternatives avec des efficacités prouvées mais insuffisantes et non disponibles immédiatement en France concernant des variétés génétiques en cours de développement.

Des méthodes culturales pouvaient être mises en œuvre, comme l'augmentation des prédateurs, la réduction de la fréquence et de la profondeur des labours, et pouvaient accompagner un traitement chimique.

Enfin, des alternatives identifiées existaient pour la lutte biologique, en particulier des champignons entomopathogènes et des méthodes de stimulation. Cette lutte biologique, basée sur des micro-organismes ou des méthodes de stimulation de défense des plantes est en cours de développement. Elle n'était pas disponible sur le marché.

La seule méthode réellement disponible immédiatement était l'alternative chimique. Pour autant, on n'a pas dit qu'elle était aussi efficace et plus favorable pour tous les compartiments en termes de toxicité.

Concernant les distorsions de concurrence, cela fait quatre ans et demi que je dirige l'Anses. J'ai connu deux cas où nos décisions ont potentiellement été interprétées comme de la surréglementation ou de la distorsion de concurrence. Le premier concerne le diméthoate et le traitement des cerises. J'ai dû, dans chacune de mes interventions devant le Parlement, expliquer que ce n'était pas l'agence qui avait interdit l'usage du diméthoate sur les cerises, mais le pétitionnaire, qui n'a pas demandé le renouvellement de l'usage de ce produit sur les cerises.

Il y a eu distorsion de concurrence parce que, dans la zone sud, le pétitionnaire a estimé que son produit ne passerait pas et n'a pas demandé l'usage sur le traitement des cerises dans la zone. La distorsion de concurrence existe avec la Turquie mais, au niveau de la zone sud européenne, tout le monde était logé à la même enseigne. Ce produit n'a pas bénéficié d'autorisation.

Le deuxième cas concerne l'époxiconazole, un fongicide très utilisé en grande culture. J'ai décidé d'anticiper les mesures européennes et de l'interdire en France. Cela fait huit ans que la France demande que la substance active soit réévaluée au niveau européen, des éléments

scientifiques montrant son caractère cancérigène, mutagène, reprotoxique et de perturbateur endocrinien.

Dès que l'Europe s'est mise d'accord sur les critères d'évaluation des perturbateurs endocriniens, nos services ont réalisé une évaluation en urgence de ces produits. Ils ont vérifié qu'il possédait tous les critères de perturbateurs endocriniens. Comme il fallait encore plus de deux ans pour que l'Europe, qui était d'accord avec notre évaluation, arrive à une interdiction, nous avons devancé les décisions et sorti ce produit de la liste, qui était dans le viseur depuis des années.

On peut certes donner une dérogation s'il n'existe pas d'alternative, mais si on ne met pas de limites dans le temps, l'expérience montre qu'il ne se passe rien. On le voit avec l'article 50 sur les candidats à la substitution au niveau européen : on a bien des substances fléchées, avec un niveau de danger élevé et une candidature à la substitution, mais quinze ans après, ils sont toujours candidats.

Il faut donc mettre les points sur les i. Les dérogations ne sont jamais accordées *ad vitam aeternam*. La question est de savoir jusqu'à quand on les autorise.

Enfin, s'agissant du conseil de surveillance, je voudrais répéter que l'Anses ne réalise pas seulement des évaluations de risques et ne délivre pas que des AMM. Elle a aussi des laboratoires de recherche, notamment le laboratoire de référence de l'Union européenne sur la santé des abeilles. À ce titre, s'il existe un comité scientifique dans le comité de surveillance sur la mise en œuvre des dérogations, je suggère que l'Anses puisse en faire partie, non en tant qu'évaluateur des produits réglementés, car il pourrait y avoir des conflits d'intérêts, mais en tant que laboratoire de référence sur la santé des abeilles.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Merci de nous avoir consacré ce long moment et de vos réponses très précises. Je pense qu'elles seront utiles dans le débat que nous aurons la semaine prochaine.

II. Examen en commission

Réunie le mardi 20 octobre 2020, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je remercie celles et ceux d'entre vous qui se sont enquis de ma santé ces derniers jours ; leur gentillesse m'a profondément touché. Faisons tous très attention à ce virus, car il laisse des traces.

Plusieurs d'entre vous ont suggéré qu'une partie de nos réunions se tiennent en téléconférence. Ce sera le cas, à ce jour, des réunions programmées dans les petites salles. Il importe en effet que nos collègues qui sont cas contacts puissent participer à nos travaux.

Nous examinons cet après-midi le rapport pour avis de notre collègue Bruno Belin sur le projet de loi relatif aux conditions de mise sur le marché de certains produits phytopharmaceutiques en cas de danger sanitaire pour les betteraves sucrières, dit projet de loi « néonicotinoïdes ».

Adopté par l'Assemblée nationale le 6 octobre dernier, ce texte a été renvoyé pour son examen au fond à la commission des affaires économiques. Sophie Primas, rapporteure, présentera son rapport demain, la délibération en séance publique étant prévue le 27 octobre prochain.

Je rappelle que les néonicotinoïdes ont été interdits par la loi de 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, dont notre commission avait été saisie au fond. En 2018, nous nous étions saisis pour avis du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, texte à finalité agricole, mais étendant l'interdiction des néonicotinoïdes aux substances présentant des modes d'action identiques.

Le présent projet de loi vise à permettre l'octroi de dérogations à l'interdiction des néonicotinoïdes pour les semences de betterave sucrière jusqu'au 1^{er} juillet 2023. Le Gouvernement espère ainsi sauver la filière de la betterave et du sucre, qu'il juge indispensable à la préservation de notre souveraineté alimentaire et économique.

Si la finalité agricole et industrielle du texte a justifié son renvoi à la commission des affaires économiques, il était indispensable que nous nous en saisissions pour avis, dans la mesure où le projet de loi affecte fortement les milieux naturels et la biodiversité, une compétence centrale de notre commission.

Je rappelle que, devant une commission saisie pour avis, seuls sont recevables les amendements du rapporteur pour avis.

Je remercie Bruno Belin pour son travail : sitôt élu, il a pris les dossiers à bras-le-corps !

M. Bruno Belin, rapporteur pour avis. – Je remercie M. Longeot pour la confiance qu’il m’a témoignée, ainsi que tous nos collègues qui se sont associés aux dix auditions préparatoires.

Alors qu’une épidémie de jaunisse due à des pucerons verts touche sévèrement les cultures betteravières – la perte de rendement, de 13 % en moyenne nationale, atteint parfois 40 % dans certaines régions. Les alternatives aux néonicotinoïdes donnent des résultats insatisfaisants, notamment parce que les pucerons s’adaptent aux produits utilisés. Dans ce contexte, le Gouvernement souhaite autoriser des dérogations à l’interdiction des néonicotinoïdes pour les semences, jusqu’au 1^{er} juillet 2023. L’Assemblée nationale s’est prononcée dans le même sens.

Les néonicotinoïdes sont non seulement nocifs, mais toxiques ; toute une série de preuves scientifiques solides en ont été apportées. Ils affectent en particulier les abeilles, qui perdent leur sens de l’orientation et leur capacité de reproduction. Plus généralement, ils provoquent un effondrement dramatique des populations d’insectes volants – jusqu’à 75 % de la biomasse européenne aurait disparu en moins de trente ans !

Leur caractère persistant nous conduit à nous interroger. De fait, une part très importante des substances actives – 80 % *a minima*, selon certaines personnes auditionnées – s’infiltré dans les sols.

C’est donc un motif de satisfaction pour la commission que le projet de loi ne remette pas en cause le principe de l’interdiction générale des néonicotinoïdes.

Les dérogations sont envisagées pour la filière de la betterave, une filière industrielle importante qui emploie 45 000 personnes dans 21 sucreries et dont dépendraient, selon les professionnels, 90 000 emplois indirects. Cette filière est confrontée à des difficultés structurelles, découlant notamment de la fin des quotas sucriers.

La dérogation prévue est strictement encadrée : limitée dans le temps, elle vise seulement les traitements enrobés pour la betterave, à l’exclusion de toute autre culture.

Le volet lié à la recherche est essentiel, car il faut absolument préparer l’après-2023. Je ne sais si les 7 millions d’euros prévus sont suffisants ou non, mais il est important que la filière ait cet impératif et ce calendrier à l’esprit. Un conseil de surveillance, prévu par le projet de loi, permettra de suivre ce volet recherche et sa mise en œuvre.

Si l’article 40 de la Constitution ne nous permet pas d’augmenter par voie d’amendement les sommes allouées à la recherche, nous pouvons recommander de renforcer les moyens mis à la disposition pour les filières autres que la betterave. Par ailleurs, je recommande la mise en place, pour

glisser de l'écologie punitive vers l'écologie incitative, d'un mécanisme consistant à affecter une partie du produit de la taxe existante sur les pesticides à l'indemnisation des producteurs de betteraves n'ayant pas recours aux néonicotinoïdes et qui feraient face à l'épidémie de jaunisse. Il s'agirait de récompenser les producteurs aux pratiques les plus vertueuses.

Enfin, la question est posée de la constitutionnalité du texte dans la mesure où il vise les seules semences de betterave sucrière. J'estime à cet égard qu'il appartient au Gouvernement de prendre ses responsabilités.

Sur la base du travail que j'ai mené sur le projet de loi, en particulier des auditions qui ont été organisées, je n'ai pas de proposition d'amendement à vous soumettre.

M. Didier Mandelli. - Je félicite M. Belin pour ce rapport, son premier, et qui porte, de surcroît, sur un sujet sensible. Il a mené un travail en profondeur, en liaison étroite avec la commission des affaires économiques, mais en tenant compte de la sensibilité propre à notre commission.

Sur le fond, les propositions avancées me paraissent à la hauteur des enjeux. Il y a une ligne de crête à suivre, ce qui n'est pas simple...

M. Stéphane Demilly. - L'invasion de pucerons résultant d'un hiver particulièrement doux touche nos agriculteurs et nos sucreries, qui passent sous le seuil de rentabilité dans les régions fortement frappées par la jaunisse. Résultat : la filière française de la betterave et du sucre est en danger, avec ses 46 000 emplois !

Si les incertitudes conduisent les agriculteurs à réduire leur activité consacrée à la betterave, l'approvisionnement des usines sucrières sera menacé. À Toury et à Eppeville, des sucreries ont déjà fermé.

Déroger jusqu'en 2023 à l'interdiction d'utiliser les néonicotinoïdes permettra de répondre à ces difficultés exceptionnelles, tant par leur ampleur que par leurs conséquences. Nos territoires ruraux, déjà fragilisés par la crise économique, doivent être soutenus.

En préservant notre filière sucrière, nous défendons aussi la souveraineté nationale.

Il est crucial que les mêmes règles s'appliquent en France que dans les autres pays européens. Rappelons à cet égard que onze producteurs européens, à commencer par l'Allemagne et la Pologne, prévoient déjà des dérogations pour l'utilisation des néonicotinoïdes. Dans certains pays, on recourt même à des produits interdits chez nous...

Les alternatives dites chimiques - Teppeki, Movento - ne sont pas du tout à la hauteur du problème que la filière rencontre. De plus, leurs conséquences sur l'environnement sont parfois plus graves que celles des néonicotinoïdes.

Ce projet de loi est donc important : il évitera l'effondrement de notre industrie sucrière et soutiendra une transition agroécologique engagée de longue date – les apports d'engrais azotés ont été réduits de 50 % entre 1994 et 2014, ce qui n'a pas empêché les rendements de croître de 40 %.

J'ajoute que la production biologique de betteraves sucrières se développe fortement ; l'objectif est de produire 30 000 tonnes annuelles de sucre biologique d'ici à cinq ans.

Répondons à une urgence dans nos territoires ruraux, ne laissons pas disparaître une industrie entière !

M. Éric Gold. – Je regrette que notre commission n'ait pas été saisie au fond de ce projet de loi, dont l'objet est au cœur de notre travail.

Je m'interroge sur la réintroduction dérogatoire et temporaire des néonicotinoïdes, car elle me paraît inspirée par une vision économique de court terme. Je pense que notre commission a pour mission de mettre en avant l'urgence écologique, dont on parle tous les jours et qui a l'assentiment de la quasi-totalité de la population.

Je félicite notre rapporteur pour avis pour sa modération, mais je reste sceptique sur la dérogation prévue.

M. Joël Bigot. – Je remercie M. le rapporteur pour avis de ne pas avoir fait l'impasse sur la toxicité de ces substances.

Les sénateurs socialistes sont opposés à ce projet de loi, qui leur paraît marquer une régression importante en matière de préservation de l'environnement et de la biodiversité et dont la constitutionnalité, de surcroît, interroge.

En 2016, le précédent gouvernement avait laissé au secteur quatre ans pour préparer la transition. Quels moyens les professionnels, mais aussi les pouvoirs publics, ont-ils mis en œuvre pendant cette période ? Si l'on avait sérieusement renforcé la recherche, nous ne serions pas aujourd'hui conduits à examiner la dérogation que l'on nous propose.

M. Stéphane Demilly. – Que proposez-vous ?

M. Joël Bigot. – Nous sommes d'accord pour apporter un soutien à la filière de la betterave sucrière, mais nous considérons que la dérogation de trois ans proposée par le Gouvernement est le choix de la facilité et du court terme. Sans compter le risque d'ouvrir une boîte de Pandore : dès le mois d'août, la filière du maïs a demandé à bénéficier de la même dérogation...

D'autres solutions existent : la montée en gamme de notre agriculture, une meilleure structuration des filières, la mise en œuvre d'une véritable culture du risque permettant à notre agriculture d'être plus résiliente face aux aléas sanitaires, économiques et climatiques.

M. Ronan Dantec. – Fin du suspense : le groupe écologiste est opposé à ce projet de loi...

J'observe moi aussi que le rapport pour avis est marqué du sceau de la modération ; et j'en remercie M. Belin.

Il a parlé d'écologie punitive. Les néonicotinoïdes sont, en effet, de l'écologie extrêmement punitive : il est démontré depuis trente ans que ces substances particulièrement toxiques à des quantités infinitésimales provoquent un effondrement de toutes les chaînes trophiques – insectes, puis oiseaux. Compte tenu de leur rémanence, ces effets ne s'arrêteront pas en 2023 : trois ans de traitement supplémentaire entraîneront des conséquences pour des années et des années !

On aurait pu espérer que, ayant reconnu la toxicité de ces substances, le rapporteur pour avis et la majorité de la commission concluent au refus de la dérogation. Ce n'est pas le cas, et ce n'est pas tout à fait une surprise. Oui, la recherche doit être soutenue, notamment dans le domaine des cultures biologiques.

Il est essentiel aussi de travailler à la structuration des filières : si nous ne nous préparons pas à l'augmentation de la demande de sucre biologique, nous dépendrons des importations. De même, dans peu de temps, des sucres seront commercialisés avec la mention « sans utilisation de néonicotinoïdes » : le consommateur y sera très sensible... Faute d'anticipation, les filières seront encore plus en danger demain.

J'accueille avec un vif intérêt l'ouverture du rapporteur pour avis sur les mécanismes incitatifs. De fait, un des enjeux pour l'agriculture française est d'intégrer dans le système assurantiel les efforts des agriculteurs en matière d'incidence environnementale, par la modulation des primes ou des remboursements. S'il intègre cette dimension, le secteur assurantiel sera l'un des leviers de la transformation agricole ; dans le cas contraire, il sera un facteur de retard dans les mutations.

S'agissant de la constitutionnalité du texte, nous serons nombreux à demander son avis au Conseil constitutionnel...

L'Allemagne, il est vrai, a autorisé des dérogations, mais en privilégiant le traitement foliaire, c'est-à-dire l'action directe sur les champs, par rapport aux semences enrobées. Pourquoi ne pas avoir retenu cette option, qui certes n'est pas souhaitable, mais permet au moins de ne pas contaminer tous les territoires ? Si la rentabilité diminue de 13 % en moyenne et de 40 % à certains endroits, il y a d'autres endroits où elle est presque stable...

Enfin, si nous faisons l'effort de ne pas recourir aux néonicotinoïdes, le marché intérieur européen nous garantit-il des protections ? La même question se pose pour d'autres productions, comme les cerises. Nous sommes tous pro-européens, mais les distorsions en matière environnementale posent des difficultés qu'il faut absolument résoudre.

M. Pierre Médevielle. – Je comprends d'autant plus les inquiétudes suscitées par ce texte que j'ai fait partie, en 2014, des quarante premiers parlementaires à demander l'interdiction des néonicotinoïdes, avec Ronan Dantec, ici présent, mais aussi Chantal Jouanno.

L'interdiction est salubre, mais il faut bien tenir compte de l'absence de solution alternative. On ne programme malheureusement pas la date à laquelle la recherche aboutit ! Pour le glyphosate, par exemple, on ne voit toujours pas venir d'alternative...

Le biocontrôle est intéressant, mais efficace seulement sous serre ; en plein champ, comme on l'a vu avec la pyrale du buis, les méthodes ne sont pas au point.

L'agriculture française est malade : depuis un an, nous sommes même importateurs de produits agricoles. Pour que la transformation dont on parle souvent ne soit pas une destruction, il faut se garder d'aller trop vite et trouver une cohérence au niveau européen ; c'est en étant cohérents entre Européens que, de manière pragmatique, nous atteindrons nos buts.

Prenons garde aussi au mirage du « tout bio » : les Chinois commencent à cultiver des centaines de milliers d'hectares en agriculture biologique et inonderont bientôt les marchés à des tarifs défiant toute concurrence...

Les agriculteurs progressent : nous utilisons beaucoup moins de produits, nous irriguons mieux, nous optimisons les traitements par de nouvelles techniques – contrôle par drones, par exemple. La transformation de notre agriculture doit se poursuivre, en douceur. Le « zéro phyto » est une utopie ! Il y aura toujours des insectes, des bactéries, des champignons, qui ne demanderont qu'à ravager les cultures... Le renoncement à certains produits peut même poser des problèmes pour la santé humaine – à titre d'exemple, on sait que les mycotoxines de l'ergot du seigle tuent.

Continuons de progresser, mais avec pragmatisme. Le jour où, faute d'agriculteurs en France, nous importerons du bout du monde des produits traités on ne sait comment, nous n'aurons pas beaucoup progressé. Le groupe Les Indépendants – République et Territoires votera ce projet de loi.

Mme Évelyne Perrot. – Dans ma région, les champs de betteraves sont aussi jaunes que les murs de cette salle... On ne peut pas laisser les agriculteurs dans cette situation. N'oublions pas non plus que les contrats betteraviers sont sur le point d'être renouvelés.

M. Gérard Lahellec. – Je remercie le rapporteur pour avis d'avoir objectivé cette question, particulièrement compliquée, sans rien cacher de la dangerosité des produits dont nous parlons. Je remercie aussi l'oratrice précédente d'avoir parlé en faveur de nos agricultrices et de nos agriculteurs.

Oui, les filières agricoles méritent d'être soutenues. Je viens moi aussi d'une région agricole, la Bretagne, où il n'y a pas que des grandes

exploitations. En Bretagne, il n'y aurait plus d'eau, les algues vertes seraient partout... La stigmatisation est rapide, alors que nous avons besoin d'une agriculture de production.

Reste que nous ne réglerons pas les difficiles problèmes de notre agriculture à coup de néonicotinoïdes ; personne du reste ne le prétend.

En ne votant pas ce projet de loi, comme les autres sénateurs du groupe communiste, je marquerai mon refus de traiter notre agriculture comme un sous-ensemble de l'environnement. Elle est une activité à part entière, qui suppose des revenus rémunérateurs pour nos agriculteurs, une mise en perspective du point de vue du développement durable et de grandes actions de recherche.

Il est une substance naturelle qui, paraît-il, est dangereuse : la solanine. Pourtant, avec la pomme de terre qui en contient, Parmentier a sauvé l'humanité de la famine... Gardons-nous de croire que la nature serait spontanément généreuse et sans risque. J'insiste : mes réserves sur ce texte ne traduisent en aucune façon un renoncement à développer pour notre pays une agriculture de production.

M. Frédéric Marchand. – C'est fort à propos que les orateurs précédents ont félicité notre rapporteur pour avis. Les auditions qu'il a organisées ont permis d'aborder les problèmes de manière à la fois objective et cordiale, quelles que soient les divergences.

Les néonicotinoïdes ne sont évidemment pas en soi une solution satisfaisante. Tous ceux qui, comme moi, vont régulièrement à la rencontre des agriculteurs savent qu'ils ne demandent pas cette dérogation par plaisir, ni même par facilité. Simplement, ils sont confrontés à une situation tout à fait exceptionnelle. Les pulvérisations à outrance, dont on parle assez peu, ne sont pas une alternative dont on puisse se satisfaire : elles conduisent à la dispersion de produits eux aussi toxiques.

Je répète souvent qu'il faut aller vers l'idéal en passant par le réel. En l'occurrence, il est sage de prévoir une transition de trois ans, tout en favorisant la recherche et la diversification des cultures. Le groupe RDPI votera donc le projet de loi.

M. Jacques Fernique. – J'entends les difficultés des producteurs de betterave, mais il faut entendre aussi celles des apiculteurs, dont la liberté d'entreprendre est atteinte. D'autres cultures voient leur rendement baisser du fait des dégâts des néonicotinoïdes sur les populations de pollinisateurs.

La crise liée aux attaques de pucerons est assez exceptionnelle. Elle résulte d'un hiver anormal, sans doute une conséquence des bouleversements climatiques. Par ailleurs, la biodiversité a beaucoup régressé, alors qu'elle constituait une protection naturelle : la betterave sucrière a prospéré pendant des siècles sans avoir besoin de moyens chimiques...

De l'autre côté de la frontière alsacienne, le gouvernement allemand se montre beaucoup plus circonspect. De fait, l'utilisation des néonicotinoïdes enrobant les semences en préventifs généralisés entraîne des dégâts majeurs – et pas seulement pour trois ans, comme l'a souligné Ronan Dantec.

On nous promet un vrai travail de recherche sur les alternatives. Mais, en 2016, la filière de la betterave disait clairement qu'elle souhaitait une dérogation ; elle n'a pas eu l'intention de chercher des alternatives. Par ailleurs, si nous mettons ce pied dans la porte, je redoute que d'autres filières s'efforcent d'obtenir la même dérogation...

M. Olivier Jacquin. – Je déplore à mon tour que nous n'ayons pas été saisis au fond.

La commission chargée de la santé environnementale ne se grandirait pas en soutenant un texte qui porte atteinte à l'environnement.

Agriculteur moi-même, je connais la capacité de réaction du monde agricole face aux crises et aux évolutions. N'oublions pas non plus que c'est la profession qui a demandé le démantèlement des quotas sucriers, qui mettaient les producteurs de betterave à l'abri des crises les plus fortes : sécheresses et même insectes.

M. Bigot l'a bien souligné : depuis 2016, il ne s'est pas passé grand-chose en termes de prévention... C'est assez fâcheux, car il y avait moyen de faire évoluer la production. Les dégâts de la jaunisse sont significatifs, mais moins importants qu'on ne l'avait craint. La sécheresse considérable de cette année pèse sans doute davantage.

En adoptant la même position que la commission des affaires économiques, je ne suis pas sûr que nous enverrions un très bon message. Pour notre part, nous proposerons en séance des solutions d'accompagnement de la filière.

Ne perdons pas de vue que la baisse des quotas sucriers a profité surtout aux industriels de l'agroalimentaire ; ils détiennent une part de la réponse à cette crise.

Mme Laurence Muller-Bronn. – La sucrerie d'Erstein, dans mon canton, a déjà supprimé soixante-dix emplois l'année dernière, dans le cadre de rationalisations.

Monsieur le rapporteur pour avis, nous gagnerions peut-être à reprendre certaines suggestions entendues au cours de vos auditions, s'agissant en particulier des plantations successives. La betterave n'a pas de fleurs, mais le risque est que les abeilles butinent, un an ou deux plus tard, des fleurs de colza. La profession agricole pourrait s'organiser pour ne pas planter de colza sur les sols où de la betterave a poussé. Si notre commission en faisait la recommandation, elle n'adopterait pas exactement la même position que la commission des affaires économiques.

Il faut que nos agriculteurs puissent travailler, mais nous sommes tous conscients que les activités sont liées ; les apiculteurs sont aussi agriculteurs.

M. Pierre-Jean Verzelen. – Sénateur de l’Aisne et fils de betteravier, je ne suis peut-être pas l’orateur le plus objectif... Mais je peux essayer de traduire une réalité que je connais.

En effet, les abeilles ne butinent pas sur les feuilles de betterave ; ces produits sont interdits pour d’autres productions, avec lesquelles de vraies difficultés se posent. Au reste, dans mon département, un travail de fond est mené entre agriculteurs et apiculteurs, qui se passe plutôt bien. Le problème, bien réel, est celui des résidus. Mais, cette année, que s’est-il passé ? Au lieu d’aller dans le champ une fois, le tracteur y est allé quatre fois : une fois pour semer, trois fois pour répandre pesticides et insecticides. Du point de vue de l’environnement et de la biodiversité, il n’est pas sûr que cela soit préférable aux néonicotinoïdes...

Je crois pouvoir dire que la profession a reçu le message : nous avons compris que, dans le temps prévu, nous allions devoir trouver d’autres solutions. Le schéma retenu permet de suivre cette ligne de crête, dont M. Mandelli a parlé, entre souci de l’environnement et intérêt économique.

M. Bruno Belin, rapporteur pour avis. – Exerçant dans un territoire rural, je connais bien les difficultés de l’agriculture. Oui, monsieur Médevielle, elle est malade, et même en asphyxie dans certains secteurs. Comme maire et président de département, j’ai connu une douzaine de suicides d’agriculteurs et vu le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans le monde agricole être multiplié par six ou sept... Tout cela est indéniable, comme le sont les problèmes qui se posent sur le plan de la santé.

Madame Muller-Bronn, je n’ai pas forgé ma position en cherchant à prévoir quelle sera celle de la commission des affaires économiques. Ce projet de rapport pour avis est le reflet de mon travail, en toute sincérité. C’est dans cet esprit que je travaillerai toujours si vous décidez de me confier d’autres rapports.

Les encadrements sur lesquels j’insiste figurent bien dans le projet de loi, y compris en matière de rotations sur les parcelles – dans les trois ans qui viennent, un seul passage de betteraves traitées avec néonicotinoïdes sera possible sur une même parcelle.

Nombre d’entre vous ont insisté sur la recherche. Je ne suis pas en mesure d’évaluer ce qui s’est passé depuis 2016, mais l’essentiel est que, à partir de maintenant et jusqu’en 2023, on se mobilise dans ce domaine ; le conseil de surveillance jouera à cet égard un rôle fondamental. Plus généralement, nous devons faire de la recherche un étendard à chaque occasion, car c’est par elle que notre pays avancera.

M. Jean-François Longeot, président. – Merci, monsieur le rapporteur pour avis, pour tout le travail accompli, en un temps record ! Y a-t-il des oppositions aux conclusions du rapporteur pour avis ?...Je constate cinq abstentions.

M. Jean-François Longeot, président. – Mes chers collègues, je vous donne rendez-vous le 27 octobre pour le débat en séance publique. Je suis convaincu que nous saurons enrichir la discussion, comme c'est notre rôle !

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Audition commune à la commission des affaires économiques et à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable :

Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) : M. Roger GENET, directeur général.

Auditions communes du rapporteur pour avis et du rapporteur de la commission des affaires économiques :

Mardi 13 octobre 2020

- Ministère de l'agriculture et de l'alimentation : Mmes Maud FAIPOUX, conseillère au cabinet chargée de la filière végétale et de la sortie de la dépendance au glyphosate, Anne-Cécile COTILLON, sous-directrice de la qualité et de la protection des végétaux, MM. Philippe DUCLAUD, directeur général adjoint, Hervé GUICHON, sous-directeur du droit des politiques agricoles au SAJ et Nicolas MAZIERES, conseiller politique, chargé des relations avec le Parlement.

- Confédération générale des planteurs de betteraves (CGPB) : MM. Franck SANDER, président, Pierre RAYE, directeur général et Nicolas RIALLAND, directeur des affaires publiques et environnement.

- Table ronde d'associations représentatives (Les amis de la Terre, France Nature Environnement, Générations futures et Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme) : Mme Martine LAPLANTE, présidente (Les Amis de la Terre), M. Thibault LEROUX, salarié du réseau agriculture (FNE), François VEILLERETTE, porte-parole (Générations futures), Mme Caroline FARALDO, responsable agriculture et alimentation (FNH).

Auditions du rapporteur pour avis :

Mardi 13 octobre 2020

- Interprofession abeilles (Interapi) : M. Éric LELONG, président.

- Institut technique de la betterave (ITB) : M. Vincent LAUDINAT, directeur général.

- Confédération paysanne : M. Nicolas GIROD, porte-parole national.

- Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (Inrae) : MM. Christian HUYGHE, directeur scientifique « agriculture », Marc GAUCHÉE, conseiller du P-DG pour les relations parlementaires et institutionnelles.

- *Ministère de la transition écologique et solidaire* : **MM. Philippe BODENEZ**, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses, **Cédric HERMENT**, conseiller santé, environnement et risques, **Mme Louise-Marguerite CADOZ**, chargée de mission.

Mercredi 14 octobre 2020

- *Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)* : **M. Hervé LAPIE**, secrétaire général adjoint, **Mme Nelly LE CORRE**, chef de service Environnement, **M. Guillaume LIDON**, responsable des affaires publiques.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl20-007.html>