

Arrêté autorisant provisoirement l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec des produits phytopharmaceutiques contenant les substances actives imidaclopride ou thiamethoxam et précisant les cultures qui peuvent être semées, plantées ou replantées au titre des campagnes suivantes

soumis à consultation publique du 24 décembre 2021 au 16 janvier 2022 conformément à l'article 123-19-1 du Code de l'environnement

Motifs de la décision

La consultation du public a donné lieu à 23 279 observations exploitables. Un rapport et une synthèse présentent les résultats de cette consultation.

Le présent document explicite les motifs de la décision prise par l'autorité administrative (ministre de l'agriculture et de l'alimentation, ministre de la transition écologique) à l'issue de la consultation.

I. Contexte

Le projet d'arrêté mis à la consultation du public autorise, au titre de la campagne 2022 et pour une durée de 120 jours, l'emploi de semences de betteraves sucrières traitées avec un produit phytopharmaceutique contenant la substance active imidaclopride ou thiamethoxam.

Il précise les conditions d'emploi desdites semences et est assorti de restrictions sur les cultures qui peuvent être implantées les années suivantes afin de réduire l'exposition des insectes pollinisateurs aux résidus éventuels de produits.

Le conseil de surveillance instauré par la loi du 14 décembre 2020, composé de représentants des différentes parties prenantes (élus, administrations, organisations professionnelles agricoles, associations environnementales, représentants de la filière « betterave-sucre »...), s'est réuni le 21 décembre 2021 et a rendu un avis favorable sur le projet d'arrêté avec 17 voix pour, 2 voix contre et 1 abstention.

II. Réponse aux observations

1. De nombreuses contributions mettent en avant, d'une façon générale, les risques des néonicotinoïdes pour l'environnement et pour l'homme

Les conditions d'utilisation des produits prévues par le présent projet d'arrêté sont identiques à celles de l'arrêté du 5 février 2021 (dérogation pour la campagne 2021), à l'exception de 15 cultures ajoutées dans les rotations culturales à l'annexe 2 conformément à l'avis de l'ANSES du 6 octobre 2021.

L'arrêté du 5 février 2021 était fondé sur l'avis de l'ANSES du 23 décembre 2020 relatif aux « mesures d'atténuation des risques devant figurer dans toute dérogation à l'interdiction d'utiliser des produits à base de néonicotinoïdes ou substances à mode d'action identique » (Saisine n° 2020-SA-0124). Dans cet avis, l'ANSES a conclu que, pour protéger les abeilles domestiques, les bourdons et les abeilles solitaires en cas d'utilisation de semences traitées avec du thiamethoxam ou de l'imidaclopride, les mesures d'atténuation des risques devraient porter sur les cultures suivantes, susceptibles de constituer la principale source d'exposition pour les pollinisateurs. Pour cette raison, l'annexe 2 de l'arrêté précisait les cultures pouvant être implantées dans les années suivant le semis de semences traitées.

En ce qui concerne le risque pour la santé, l'avis de l'ANSES du 7 mai 2018 relatif à « l'évaluation mettant en balance les risques et les bénéfices relatifs d'autres produits phytopharmaceutiques autorisés ou des méthodes non chimiques de prévention ou de lutte pour les usages autorisés en France des produits phytopharmaceutiques comportant des néonicotinoïdes » (Saisine n° 2016-SA-0057) indique que l'indicateur de risque pour la santé humaine, pour l'exposition par voie alimentaire comme pour l'exposition par voie non alimentaire, est nul dans le cas des néonicotinoïdes appliqués en traitement de semences.

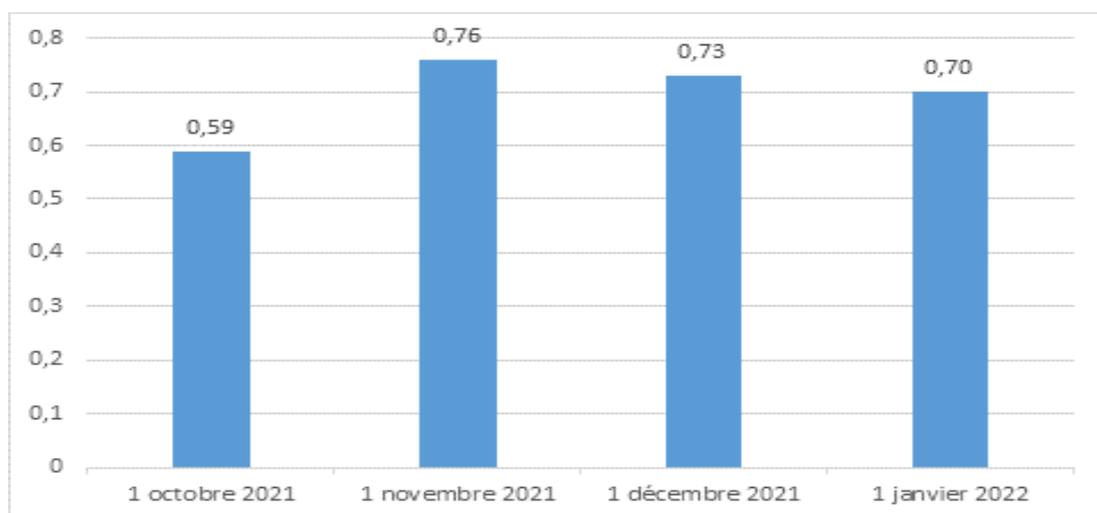
2. Le bien-fondé scientifique de l'arrêté est contesté selon deux arguments principaux qui portent sur un manque de fiabilité supposé des modèles météorologiques utilisés et la faiblesse des réservoirs viraux

Prévisions climatiques saisonnières

Les prévisions climatiques saisonnières permettent d'estimer le risque de prolifération précoce des pucerons vecteurs de la jaunisse.

Ont été jointes à la consultation du public les prévisions climatiques saisonnières initialisées au 1^{er} décembre 2021.

Les analyses fondées sur les prévisions climatiques saisonnières initialisées au 1^{er} janvier 2022 (**voir la note jointe intitulée « Fiche prévision climatiques saisonnières au 01-01-2022 »**) indiquent une probabilité d'arrivée de pucerons avant le 1^{er} juin de 7 sur 10.



À la lumière de l'ensemble des modèles et des résultats de simulation effectués sur la base des données météorologiques disponibles au 1^{er} janvier, l'INRAE conclut qu'il n'est raisonnablement pas possible d'écarter l'hypothèse selon laquelle il y aura en 2022 une arrivée de pucerons suffisamment précoce, susceptible d'engendrer une fréquence significative de viroses avec une incidence négative sur le rendement en sucre de la betterave sur une part importante de la zone de culture de la betterave sucrière en France.

Ainsi, bien qu'en légère baisse par rapport aux calculs fondés sur les initialisations au 1^{er} novembre et au 1^{er} décembre (cf. graphique *supra*), ce chiffre de probabilités conduit le Gouvernement à estimer que le risque ne peut être pris de voir une jaunisse massive survenir sur les cultures de betteraves en 2022.

Réservoirs viraux

En premier lieu, il convient de rappeler que la littérature scientifique répertorie plusieurs centaines d'espèces de plantes comme hôte d'au moins un des quatre virus de jaunisse de la betterave. Certaines sont des espèces adventices de la betterave très communes en France et certaines autres sont des espèces cultivées. De ce fait, les pucerons *Myzus persicae*, principaux vecteurs de la jaunisse, s'alimentent sur une grande diversité de plantes, leur permettant de maintenir un potentiel de nuisance permanent. Par ailleurs, un certain nombre d'espèces, sans être hôtes des virus de la jaunisse, abritent des populations de *Myzus persicae*.

En 2021, l'échantillonnage s'est concentré sur les cultures intermédiaires et les adventices présentes dans ou à proximité des parcelles agricoles, pour un total de 31 espèces prélevées dans 267 parcelles (contre 15 espèces dans 170 parcelles en 2020), sans que l'on puisse savoir, *ex ante*, si cette extension des recherches de réservoirs viraux permet de disposer d'une image fidèle de la réalité de ces derniers. La situation virale des échantillons prélevés, présentée de manière détaillée lors du conseil de surveillance du 21 décembre 2021, est la suivante :

- ◆ virus de la jaunisse grave (BYV – clostérovirus) : 4,49 % des prélèvements étaient positifs ou « douteux » (0,37 % et 4,12 %) ;
- ◆ virus de la jaunisse modérée (BMYV et BChV – polérovirus) : 8,99 % des prélèvements étaient positifs ou « douteux » (2,25 % et 6,74 %) ;
- ◆ virus de la jaunisse « mosaïque » (BtMV – Potyvirus) : 10,49 % des prélèvements étaient positifs ou « douteux ».

La question est de savoir si ce niveau de réservoirs viraux à l'automne 2021 est représentatif de la réalité biologique des milieux et s'il signifie que le risque de jaunisse massive est moins élevé pour la campagne culturale qui débutera en mars 2022.

La réponse est, en toute hypothèse, nuancée du fait même que toutes les espèces de plantes-hôtes n'ont pu être matériellement testées et que les connaissances en la matière sont à parfaire. On ne saurait donc conclure que les observations de 2021 donnent une image fidèle des réservoirs viraux effectifs.

Au regard des critères permettant l'utilisation de semences traitées avec des molécules NNI, le Gouvernement constate que les réservoirs viraux, s'ils sont plus faibles qu'en 2020, ne sont pas nuls pour autant. Aussi, en relation avec la probabilité élevée d'arrivée de pucerons avant le 1^{er} juin 2022, le Gouvernement estime que le niveau des réservoirs viraux en 2021 ne permet pas d'écarter le risque de jaunisse massive en 2022.

3. Plusieurs contributions mettent en exergue l'existence de solutions alternatives de court et moyen terme recensées par l'ANSES

Dans son avis du 25 mai 2021 relatif à « l'efficacité des traitements disponibles pour lutter contre les pucerons de la betterave », l'ANSES indique avoir identifié 22 méthodes ou procédés de lutte alternatifs, dont quatre substituables à court terme pour palier le retrait des néonicotinoïdes, sur la base de près de 4 000 articles scientifiques consultés.

L'ANSES indique cependant que le temps disponible pour mener la démarche n'a pas permis d'identifier l'impact des solutions efficaces et opérationnelles, à court ou moyen terme, pour la santé humaine et l'environnement. De plus, le rapport de l'ANSES précise que « *Les solutions alternatives de natures variées disponibles à court terme (4) et à moyen terme (18) qui ont été identifiées et évaluées substituables aux néonicotinoïdes n'ont vraisemblablement pas le même niveau d'efficacité. La mobilisation de ces méthodes nécessitera, de ce fait, une approche de lutte intégrée pour atteindre une efficacité suffisante.* »

Deux des alternatives mobilisables à court terme sont des traitements chimiques foliaires par des produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché pour utilisation sur la betterave sucrière, à base de flonicamide et de spirotétramat. L'expérience de 2020 a cependant montré que ces applications ne sont pas suffisantes pour maîtriser une infestation importante de pucerons pendant toute la période à risque.

Les deux autres alternatives reposent sur le paillage et la fertilisation organique. Des travaux sont en cours, notamment dans le cadre du PNRI (plan national de recherche et d'innovation), concernant le déploiement de ces méthodes à l'échelle de grandes surfaces avec le niveau d'assurance suffisant en termes d'efficacité.

Sur les dix-huit solutions de moyen terme évoquées par l'ANSES, quatre relèvent d'alternatives chimiques qui n'entrent pas dans le champ des missions du PNRI. Pour les quatorze restants, quatre n'ont pas fait l'objet d'exploration car soit déjà étudiées sans que soit montrée leur efficacité, soit sans proposition de substance chimique à évaluer. Tous les leviers biologiques, agronomiques ou génétiques, soit dix solutions de moyen terme, font l'objet de recherches du PNRI.

Ce plan, d'un montant global supérieur à 20 millions d'euros, dont 7 millions d'euros de crédits publics, est entièrement focalisé sur la jaunisse de la betterave sucrière. Il a été mis en place en septembre 2020 et déployé en mars 2021 pour apporter des alternatives aux agriculteurs d'ici 2024. Plusieurs pistes apparaissent prometteuses mais aucune ne constitue une alternative opérationnelle pour les semis 2022.

Enfin, dans ses conclusions publiées le 18 novembre 2021 concernant l'autorisation par la France de l'utilisation des semences de betteraves sucrières traitées avec de l'imidaclopride et du thiaméthoxam, l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) a indiqué que les autorisations d'urgence étaient fondées scientifiquement compte tenu de l'absence d'alternatives aux néonicotinoïdes actuellement autorisées en France pour le contrôle des pucerons sur la betterave sucrière. L'EFSA a également souligné que les applications foliaires ne constituaient pas une alternative suffisante aux traitements de semences puisqu'elles ne permettaient pas un contrôle précoce de la prolifération des pucerons.

4. Des contributeurs demandent un allègement des contraintes sur les rotations culturales, en particulier en ce qui concerne le lin, la pomme de terre, le colza et le maïs

L'encadrement des successions culturales est une mesure d'atténuation des risques décrite dans l'avis de l'ANSES du 23 décembre 2020. Sur cette base, l'annexe 2 de l'arrêté du 5 février 2021 a listé les cultures possibles, de la première à la troisième année après une culture de betteraves traitées avec un néonicotinoïde.

De plus, l'annexe 2 *bis* du même arrêté mentionnait des mesures d'atténuation et de compensation pouvant permettre un retour anticipé dans la rotation du maïs et du colza, sous réserve que l'Anses confirme qu'elles apportent un niveau équivalent de protection des pollinisateurs et de la biodiversité.

L'ANSES a été interrogée sur le niveau de protection apporté par ces mesures d'atténuation et de protection, et sur la possibilité d'affiner le modèle d'évaluation pour réexaminer spécifiquement l'année de retour dans la rotation de certaines cultures étant susceptibles d'être pénalisées par ces rangs de rotation, notamment le lin et la pomme de terre.

Dans ses avis du 6 octobre 2021 et du 13 décembre 2021, l'ANSES conclut que les données disponibles ne permettent pas de proposer un retour plus précoce dans la rotation (pommes de terre et lin), et que l'efficacité des mesures de compensation et d'atténuation proposés dans l'annexe 2 *bis* de l'arrêté du 5 février 2021 pour le colza et le maïs n'est actuellement pas démontrée dans le cadre d'une utilisation dans le domaine de la production agricole.

Après l'année 2020, qui a vu le rendement agricole betteravier reculer de 27,4 % et la production de sucre d'environ 31 %, l'année 2021, pour laquelle tous les éléments statistiques ne sont pas encore connus puisque la campagne de production n'est pas encore achevée dans toutes les sucreries, devrait se situer aux alentours de la moyenne quinquennale 2015-2019 de 87 tonnes à l'hectare.

Ce résultat, qui ne permet pas de corriger les effets de la campagne 2020, conduit à constater que la filière « betterave-sucre » demeure économiquement fragile.

Parallèlement, les données disponibles relatives aux prévisions climatiques, d'une part, et aux réservoirs viraux, d'autre part, attestent de l'existence d'un risque de survenance d'infestation massive par la jaunisse de la betterave en 2022 qui justifie la mise en œuvre de la dérogation.

Par ailleurs, il n'existe pas encore d'alternatives disponibles qui puissent être opérationnellement mises en œuvre pour les semis 2022.

Enfin, les données scientifiques disponibles ne font pas état d'éléments qui permettraient de faire évoluer les contraintes de rotations culturales par rapport à ce que prévoit le projet qui a été soumis à la consultation du public.

Compte tenu de ces éléments, l'analyse des contributions conduit à ne pas modifier le projet d'arrêté soumis à la consultation du public, qui abrogera et remplacera l'arrêté du 5 février 2021.