

Le Monde, 4 février 2024

Crise agricole : « Le but premier de la surtransposition des normes européennes est la préservation de la santé des travailleurs »

Tribune de Philippe Garabiol, haut fonctionnaire

Critiquée par des syndicats, la pratique qui consiste pour l'Etat à accroître les contraintes européennes au moment de les intégrer dans la loi vise seulement à éviter une régression sanitaire ou sociale à l'échelle hexagonale, fait valoir Philippe Garabiol, dans une tribune au « Monde ».

Lorsqu'une directive de l'Union européenne (UE) est adoptée, elle a vocation à être transposée dans le droit national de chaque Etat membre. Le travail de légistique consiste alors à vérifier les dispositions nouvelles au regard du droit positif et à modifier le cadre réglementaire et législatif en conséquence.

La France, comme d'autres Etats de l'UE, a tendance à ne pas se limiter à intégrer dans son droit national les exigences de la directive et à recourir à une pratique qualifiée de « surtransposition », qui consiste à accroître les contraintes auxquelles sont soumises les entreprises. Cette pratique de surtransposition fait l'objet de vives critiques de la part des milieux professionnels, notamment agricoles. Les griefs portent sur sa légitimité et sur ses conséquences en matière de compétitivité.

Pour les représentants de la contestation agricole, la surtransposition signerait la domination des villes sur les campagnes. Le respect de la biodiversité l'emporterait sur le respect du monde paysan. Or, si la biodiversité est effectivement un élément pris en considération, la surtransposition poursuit un but premier : la préservation de la santé des travailleurs et de leur famille.

A titre d'illustration, la réglementation française sur les poussières de bois susceptibles de provoquer des atteintes respiratoires, se fondant sur les conclusions d'un rapport de l'Institut national de la santé et de la recherche médicale de 2001, renforce la réglementation européenne en retenant une valeur limite d'exposition professionnelle cinq fois plus basse que la norme européenne.

En pratiquant ainsi, l'administration se conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat, selon laquelle il appartient à l'administration de réviser les valeurs limites de référence conformément à l'état des connaissances scientifiques et des informations disponibles. A défaut, le Conseil peut retenir la responsabilité de l'Etat, fondée sur les carences dans la prévention des risques professionnels, comme ce fut le cas pour la prévention des risques liés à l'exposition des travailleurs aux poussières d'amiante.

Interprétation stricte

C'est pour cette raison que le ministère du travail considère que le respect des valeurs d'exposition doit toujours être considéré comme un objectif minimal de prévention de la santé des travailleurs. La réglementation relative à la sécurité des machines s'inscrit dans le même raisonnement. Le concepteur d'une machine se doit de prévenir tout « mauvais usage raisonnablement prévisible », ce qui donne lieu à une interprétation stricte de la part des autorités administratives afin d'éviter la survenue d'un accident grave ou mortel.

La surtransposition a aussi pour objectif de protéger l'environnement, dans la mesure où l'atteinte à l'environnement est susceptible d'induire des conséquences sur la santé humaine. Le respect de la biodiversité pour préserver les ressources génétiques relève aussi de la préoccupation de l'administration dans son effort de transposition, mais la surtransposition vise en premier lieu à assurer la meilleure protection possible de la santé humaine et à prévenir le risque d'accident au travail ou de maladie professionnelle.

La surtransposition permet aussi d'éviter que la norme européenne se traduise par une régression

sociale. En d'autres termes, c'est ce qui distingue la France d'autres pays de l'UE aux législations moins protectrices.

Certes, la pratique n'est pas neutre financièrement. Des normes plus rigoureuses engendrent un coût financier supporté par l'entreprise. Cependant, ce n'est pas pour autant que la norme susciterait une distorsion de concurrence telle que le modèle économique des entreprises nationales s'en trouverait affecté. De fait, l'impact du coût du travail est nettement supérieur au coût de la norme. A titre d'exemple, les saisonniers agricoles en Espagne ne bénéficient ni de la même rémunération, ni des mêmes conditions de travail et de logement que les saisonniers en France.

« Clause de sauvegarde »

La surtransposition exprime un mieux-disant social et environnemental. Cela étant dit, la surtransposition ne protège pas mieux les consommateurs, ceux-ci bénéficiant, grâce au règlement de l'UE relatif à la sécurité générale des produits, de la garantie de sécurité des produits. La problématique porte, par suite, moins sur la question de la surtransposition que sur celle de la valorisation de la qualité sociale et environnementale d'une production, tant dans les échanges internationaux que dans les échanges européens.

Dans le souci d'éviter une concurrence qualifiée de « déloyale » par des représentants du monde agricole, en raison d'une différence d'approche du critère environnemental, le gouvernement, dans ses récentes annonces, s'est engagé à mettre en œuvre une « clause de sauvegarde ».

Cette clause tend à interdire les importations de fruits et légumes dont le processus de production ne respecterait pas les mêmes règles d'usage des pesticides que celles pratiquées par les agriculteurs européens. Le gouvernement, pour autant, ne s'est nullement engagé sur la question de la surtransposition des directives, ce qui atteste que cette pratique ne se réduit pas à une question de concurrence dans un marché unique.

Les transpositions impliquent, pour qu'elles ne représentent pas un risque punitif pour les petites et moyennes entreprises ou les exploitations agricoles, un accompagnement des organisations professionnelles et un soutien administratif dans leur mise en œuvre. La surtransposition elle-même n'est pas un mal, bien au contraire. Elle correspond à une certaine idée de la protection des droits sociaux et des droits environnementaux dont il est à espérer qu'elle se diffuse progressivement en Europe.

Le Monde, 2 février 2024

[Crise des agricultures : la France « surtranspose »-t-elle les règles européennes ?](#)

La lutte contre les « surtranspositions » figure parmi les grands objectifs des annonces de Gabriel Attal sur l'agriculture. Mais le terme n'est pas clairement défini et l'ampleur des écarts avec les pays voisins est mal connue.

Par Mathilde Gérard

C'est le sixième « *grand objectif* » des nouvelles annonces du gouvernement pour éteindre la crise agricole : « *lutter contre les surtranspositions* », en France, des mesures, notamment environnementales, décidées au niveau européen. « *On ne veut plus de situations où un produit [phytosanitaire] est interdit en France, alors qu'il est autorisé dans nos pays voisins* », a énoncé le premier ministre, Gabriel Attal, jeudi 1^{er} février, depuis Matignon.

Ces derniers mois, la fin des surtranspositions est devenue l'une des revendications principales des syndicats agricoles majoritaires. Cette demande, qui fait débat au sein de la profession agricole,

prend des sens très divers selon ceux qui la portent. En droit, la surtransposition désigne « *la création de normes internes excédant les obligations résultant d'une directive* », selon un [avis du Conseil d'Etat de 2018](#).

Seules les directives européennes sont concernées, car celles-ci doivent être transposées dans le droit national ; les règlements européens, eux, s'appliquent directement. L'interdiction d'un produit phytosanitaire, dont l'usage est régi par des règlements, n'est donc pas stricto sensu une surtransposition. En 2018, le Conseil d'Etat n'avait d'ailleurs identifié, dans le domaine agricole, qu'une seule surtransposition, concernant la chasse de certains oiseaux.



Manifestation d'agriculteurs sur l'autoroute A6 en direction de Paris, à Chilly-Mazarin, le 31 janvier 2024. Benjamin Girette pour « Le Monde »

« Décision prise de manière unilatérale »

Mais dans son utilisation courante au sein de la profession agricole, le terme s'applique à toutes les contraintes décidées au niveau national en matière de santé ou d'environnement. « *Pour nous, une surtransposition, c'est toute disposition qui n'est pas harmonisée au niveau européen, prise de manière unilatérale* », résume Laurent Grandin, président de l'Interprofession des fruits et légumes frais (Interfel).

Cela peut concerner des interdictions de produits phytosanitaires (diméthoate, phosmet, S-métolachlore...), des restrictions d'usage, comme pour [le glyphosate](#) ou les néonicotinoïdes, ou encore des dispositions en faveur du bien-être animal comme l'interdiction du broyage des poussins. « *Le terme peut aussi désigner le fait de ne pas exploiter à fond toutes les possibilités de dérogation autorisées par le droit européen* », précise Sophie Thoyer, directrice de recherche en économie à l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement.

Mais c'est, bien sûr, autour du sujet des produits phytosanitaires que se cristallisent les tensions autour des surtranspositions. Il revient à l'Union européenne d'autoriser ou non une substance

active, mais les autorisations de mise sur le marché des produits sont délivrées par les agences réglementaires de chaque Etat membre. La France fait-elle de l'excès de zèle en la matière, comme le laissent entendre certains responsables politiques ? [L'Autorité européenne de sécurité des aliments](#) autorise 383 substances actives, parmi lesquelles 283 peuvent être commercialisées en France, quatrième pays à autoriser le plus de produits, après l'Italie, la Grèce et l'Espagne.

Mais l'examen général du catalogue ne rend pas compte des spécificités de chaque pays. Premier producteur agricole européen, la France compte une plus grande diversité de filières que d'autres Etats. L'implantation géographique joue aussi, avec le climat et l'exposition au risque parasitaire, variable d'un territoire à un autre.

Distorsions

« C'est un sujet épineux, on n'a pas de registre clair des surtranspositions », note Enzo Armaroli, responsable agriculture à la Fondation pour la nature et l'homme. Pour Dorian Guinard, spécialiste en droit de l'environnement et maître de conférences à l'université Grenoble-Alpes, « faire une généralité dans ce domaine est au mieux hasardeux, au pire trompeur. C'est un débat qu'il est nécessaire d'avoir, culture par culture, pays par pays, en regardant la balance commerciale et l'évaluation du risque ».

A défaut d'un bilan exhaustif, différents cas de distorsions sont mis en avant par la profession. Laurent Grandin, d'Interfel, cite l'exemple du diméthoate, un insecticide, utilisé notamment sur les cerisiers contre le moucheron asiatique *Drosophila suzukii*, interdit en France en 2016 avant de l'être au niveau européen en 2019. *« C'était une décision franco-française, encadrée par une clause de sauvegarde interdisant les importations de produits traités. Mais on a eu du mal à contrôler les produits importés et il y a eu un manque d'anticipation. Quelques années avant la fin de ce produit, il aurait fallu regarder l'état des vergers, installer des filets de protection et planter des végétaux plus résistants aux maladies. »*

Selon le responsable de l'interprofession, les filières arboricoles sont les plus exposées : *« Quand vous êtes sur des cultures pérennes sur plus de vingt ans, la disparition d'une molécule vous handicape davantage qu'en maraîchage, où vous avez plus d'agilité pour replanter. »*

Le plan Ecophyto lui-même, que le gouvernement a annoncé, jeudi, mettre en pause, est perçu par les syndicats majoritaires comme une surtransposition : ce plan prévoit en effet de réduire de 50 % l'usage des pesticides, d'ici à 2030 – le même objectif que celui fixé dans le règlement européen « pour un usage durable des pesticides », rejeté par le Parlement européen en novembre 2023.

Mais la France fait aussi preuve, dans certains cas, de sous-transposition, et a été plusieurs fois condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne pour des manquements aux transpositions des [directives « Habitats »](#), « Nitrates » ou « Eau ».

Derrière le débat sur les surtranspositions se pose en fait la question des distorsions de concurrence avec la crainte de voir les productions françaises reculer. *« On a perdu des quantités importantes de production nationale, on n'est plus qu'à 50 % de part de produits français dans la consommation de fruits et légumes frais – 60 % en excluant les agrumes et les fruits tropicaux, s'inquiète Laurent Grandin. La position qui consiste à croire que la France est le phare du monde, c'est ce qui pourrait la compétitivité. »*

« Rester humble »

Les distorsions entraînées par les écarts réglementaires sont réelles, mais, selon Sophie Thoyer, elles sont à nuancer. *« On se focalise beaucoup sur les normes environnementales, mais les principales sources de distorsion viennent des règles du droit du travail et des règles fiscales, où l'harmonisation européenne est moins avancée »*, insiste l'économiste. Des distorsions qui pèsent particulièrement sur

les productions peu mécanisées comme l'arboriculture, qui nécessite beaucoup de main-d'œuvre.

Toujours est-il que [les contraintes environnementales, elles, affectent les agriculteurs dans leur quotidien](#). *« Il faut rester humble dans ce débat, parce que les agriculteurs restent les maîtres d'œuvre et ils doivent être protégés, estime Dorian Guinard. Il y a des problèmes d'écarts réglementaires que l'on peut résorber avec une volonté politique, mais labourer le droit de l'environnement n'est pas une bonne idée. »* Mesures miroirs, clauses de sauvegarde, implication des filières aval dans l'accompagnement... Des dispositions existent pour éviter que des mesures décidées pour protéger l'environnement et la santé ne soient source de distorsions.