



ASSOCIATION DES UTILISATEURS ET
DISTRIBUTEURS DE L'AGROCHIMIE
EUROPEENNE

Paris, le 8 novembre 2002

CONTRIBUTION D'AUDACE
A
LA STRATEGIE THEMATIQUE CONCERNANT
L'UTILISATION DURABLE DES PESTICIDES

[Communication de la Commission du 1^{er} juillet 2002 COM (2002) 349 final]

[fr](#) - [en](#)

I	INTRODUCTION.....	3
II	LA REGLEMENTATION	4
1.	<i>La spécificité des PPP au plan réglementaire</i>	4
2.	<i>La directive 91/414/CE</i>	6
2.1	L'harmonisation des réglementations nationales réservée aux substances.....	6
2.2	L'inscription des substances à l'annexe 1 de la directive	7
2.3	La protection des données	8
3.	<i>La réglementation de la Propriété Intellectuelle au regard des coformulants</i>	8
4.	<i>Une réglementation relative à une procédure post AMM</i>	9
4.1	Les limite de l'AMM	10
4.2	Reconnaissance claire des effets négatifs	10
4.3	Révision de l'AMM suite aux observations relevant de l'utilisation	11
4.4	Suspension de l'AMM suite à un incident survenu lors de l'utilisation.....	11
4.5	Réactivité immédiate et transparente suite à la survenance d'effets non intentionnels	11
4.6	Les doses d'emploi fixées par les AMM en relation avec la réalité des usages	12
5.	<i>Contrôle de la mise en œuvre de l'état de la technique</i>	13
6.	<i>Contrôle des PPP mis sur le marché par les firmes</i>	13
III	UN CONCEPT DURABLE DE PRODUCTION, PRESENTATION ET COMMERCIALISATION DES PPP.....	14
1.	<i>La place et le rôle de l'industrie dans la stratégie</i>	14
2.	<i>L'auto-réglementation de l'industrie</i>	15
3.	<i>Production</i>	16
3.1.	Production à destination des États membres	16
3.2.	Production dans ou à destination des pays en voie de développement (PEVD)	16
4.	<i>Présentation</i>	17
4.1	Les phrases et symboles des risques.....	17
4.2	Les mélanges.....	17
4.3	Le "marketing vert"	17
4.4	La publicité	18
4.5	Le conditionnement des PPP	19
5.	<i>Commercialisation</i>	19
IV	CONCLUSIONS	20

I INTRODUCTION

Le défi auquel doit faire face l'agriculture au 21ème siècle est de nourrir une population croissante en utilisant des méthodes culturales durables. Selon la définition consacrée il s'agit d'y parvenir sans obérer la possibilité pour les générations futures d'en faire autant.

La question est de savoir si le productivisme lié à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (PPP) est compatible avec une démarche de l'agriculture qui serait, d'abord, respectueuse de la santé et de l'environnement.

Il serait absurde de prétendre qu'une stratégie concernant l'utilisation des pesticides ne dépendrait pas des conditions dans lesquelles les agriculteurs les utilisent.

Mais si de nombreuses pratiques agricoles actuelles ne sont sans doute pas durables, elles ne représentent que l'un des aspects de la question relative à l'utilisation durable des PPP, tout comme d'ailleurs celle-ci ne représente elle-même que l'un des aspects de la durabilité de l'ensemble des activités humaines.

La nature et l'usage des produits phytosanitaires affectent les écosystèmes de beaucoup de manières différentes. Les réglementations qui les régissent et leur mise en œuvre conditionnent, elles aussi, la relative innocuité ou toxicité de leur présence dans notre environnement.

Traditionnellement, l'usage des produits phytosanitaires s'analyse en terme d'efficacité et en terme de risque. Ce dernier est la somme de la **toxicité** inhérente au produit et de l'**exposition** à laquelle sont soumis l'utilisateur, le consommateur et l'environnement en général.

La notion de durabilité induit directement la nécessité de compléter l'analyse par d'autres concepts d'évaluation au regard d'un usage de très longue durée et d'une toxicité indirecte initialement estimée insignifiante. L'absence de recul pour apprécier l'impact à long terme, notamment des nouvelles substances, ainsi que les impasses dans l'évaluation des risques liés à leur usage grèvent la confiance que le public pourrait accorder à toute notion de durabilité.

L'énormité des moyens mis en œuvre par l'industrie et les autorités compétentes communautaires et nationales dans le domaine de l'évaluation et de la gestion des risques face au milieu atomisé des utilisateurs de PPP ne laisse aucun doute quant à l'origine des défaillances potentielles de toute stratégie visant au concept de durabilité.

L'approche actuelle des autorités en conjonction avec l'industrie s'est contrainte à la création d'un environnement normatif de plus en plus complexe de telle sorte qu'il est très hasardeux de pouvoir tracer dans ce domaine des frontières précises et visibles du plus grand nombre entre ce qui est acceptable ou durable et ce qui ne l'est pas.

La problématique de l'utilisation durable des PPP gagnerait peut-être à être élargie et abordée à partir d'une éthique du « **bien** » plus substantielle. De ce point de vue, il ne s'agit pas tellement d'analyser le respect des normes dans chaque cas particulier, mais plutôt d'évaluer le sens global et l'orientation générale de toute l'activité de la production alimentaire et de l'usage des PPP. Quelles sortes de productions agroalimentaires les réglementations favorisent-elles ? Quelles tendances, quels types de comportement tendent-elles à développer ? Et, finalement, l'envahissement de la réglementation et de la communication de l'industrie agrochimique fait-il de notre agriculture une agriculture durable ?

Une approche lucide de la stratégie à développer pour atteindre une utilisation avantageuse et durable des PPP insistera aussi sur l'inégalité de pouvoir entre utilisateurs et fabricants. Ces derniers disposent de connaissances et de ressources énormes. Au delà de leur molécules, ils sondent, étudient, forment ou anticipent le comportement de l'utilisateur, du consommateur final et du législateur. Ils raffinent leurs méthodes de communication et la poursuite toute légitime de résultats financiers les amène à recourir aux techniques qui leur sont les plus avantageuses. La possession de ce pouvoir implique une responsabilité fondamentale.

Cette inégalité de pouvoir a créé une situation chronique de dysfonctionnements dont la résolution ne dépend pas des utilisateurs de PPP.

En fait, le mythe de l'agriculteur pollueur, irrespectueux de son environnement naturel et si peu soucieux de l'utilisation des produits qu'il paie si cher, cache une réalité réglementaire et industrielle qui par bien des aspects ne va pas dans le sens d'une agriculture durable.

Dès lors que les PPP constituent un marché dont plusieurs millions d'agriculteurs européens sont les acteurs, il apparaît primordial que l'impératif absolu de leur bon et durable usage repose avant tout autre commandement sur,

- une réglementation cohérente et logique pour être comprise et admise par tous.
- un concept durable de leur production, présentation et commercialisation

II LA REGLEMENTATION



1. La spécificité des PPP au plan réglementaire

Il est admis de considérer que les PPP disposent d'un cadre réglementaire **en amont** similaire aux deux autres catégories de produits dont la commercialisation est soumise à autorisation préalable après examen de leurs effets sur la santé, à savoir les médicaments pharmaceutiques et les médicaments vétérinaires (ci-après les médicaments).

S'agissant des PPP la différence réside dans le fait que leurs autorisations de mise sur le marché (AMM) dépend davantage de leurs effets sur l'environnement au sens des écosystèmes sur lesquels les médicaments n'auraient que peu d'influence.

En clair, cela signifie que la réglementation des PPP imposerait plus de contraintes que celles relatives aux médicaments étant considérée la résolution des lacunes de la directive 91/414/CE d'ailleurs mises en évidence par la Commission dans sa communication du 1^{er} juillet 2002.

Cependant, s'agissant de leur prescription et de leur distribution les PPP ne disposent d'aucun cadre réglementaire spécifique **en aval** contrairement aux médicaments dont la recommandation thérapeutique doit être consignée sur ordonnance du médecin ou du vétérinaire et dont la distribution doit être assurée par des spécialistes autorisés.

De plus et pour les médicaments extrêmement sensibles, le malade ou l'éleveur est si peu concerné par la réglementation que leur manipulation et leur utilisation sont strictement réservées aux thérapeutes.

Malades et éleveurs n'ont en principe pas le choix de la médication et ne sont pas en prise directe avec les communications et publicités des fabricants.

L'agriculteur, quant à lui, est à fois thérapeute, manipulateur et applicateur des PPP. Il est sous l'influence directe des messages publicitaires des fabricants. S'il peut être aidé dans son diagnostic par des services publics (avertissements agricoles des autorités compétentes) ou privés (conseillers agricoles), le choix final du PPP à utiliser lui incombe toujours. Cette "automédication" le contraint à connaître la réglementation y compris dans ses aspects les plus scientifiques et à devenir un professionnel de la phytopharmacie.

Dans une telle situation et alors que dans la Communauté l'utilisation durable des médicaments n'est sous la responsabilité que de quelques dizaines de milliers de médecins, vétérinaires et pharmaciens formés spécifiquement à cet effet et dont l'activité est exclusive à cette fonction, celle des PPP ressort de la responsabilité de plusieurs millions d'exploitants agricoles pluridisciplinaires.

Une stratégie de gestion des risques qui ne prendrait pas en compte la loi des plus grands nombres en ce qu'une réglementation technique a d'autant moins de chances d'être strictement respectée que son champ d'application concerne plus d'acteurs et qu'en outre la plupart de ceux-ci ne sont pas des spécialistes exclusifs de l'activité réglementée, manquerait ses objectifs.

Ainsi la stratégie relative à l'utilisation durable des PPP doit intégrer la possibilité d'erreurs de manipulation et d'utilisation, que ces erreurs soient involontaires ou consécutives de la recherche par quelques uns de techniques qui leur paraissent les plus avantageuses.

La réduction de ce risque dépend dans une large mesure de la séparation des activités de conseil et de commercialisation ainsi que d'une réglementation aisément accessible et comprise par tous.

«

2. La directive 91/414/CE

A l'exception de la mise en place des procédures communautaires d'AMM, nous ne reviendrons pas sur les lacunes fort justement observées par la Commission dans sa communication du 1^{er} juillet 2002.



2.1 L'harmonisation des réglementations nationales réservée aux substances

L'antagonisme qui existe entre la libre circulation des productions agricoles et la potentielle interdiction d'utiliser dans un État membre un PPP agréé dans un autre État est la cause majeure de l'incompréhension qu'ont les agriculteurs de la réglementation.

Et, une telle incompréhension n'est pas à négliger dans le cadre de la stratégie dont il est question ici car elle est en grande partie responsable des dysfonctionnements venant contrarier l'utilisation durable des PPP à commencer par les importations illégales évoquées par la Commission dans sa communication.

Selon les défenseurs des AMM nationales accordées aux PPP, suivis en cela, il faut bien le reconnaître, par la jurisprudence de la CJCE, celles-ci se justifieraient dès lors que les conditions agronomiques, phytosanitaires et environnementales, notamment climatiques, intéressant l'utilisation du produit sont différentes entre les États.

Certains ajoutent même à cette liste les différents régimes alimentaires des consommateurs européens.

Mais, étant considéré que l'AMM est nationale et non pas régionale, communale ou parcellaire, ces différences existent tout autant sur le territoire d'un même État membre.

A la question d'ailleurs de savoir quel serait le PPP, dont la substance est inscrite à l'annexe 1 de la directive, qui disposerait d'une telle spécificité que son utilisation serait objectivement réservée à un État, les fabricants et les autorités compétentes ne disposent d'aucun exemple.

La défense de l'AMM nationale à contrario de l'AMM communautaire ne repose donc sur aucun critère d'objectivité, de proportionnalité et de nécessité.

Par contre ces trois critères, érigés en principes par la réglementation communautaire, viennent à l'appui de l'AMM centralisée dès lors que l'utilisation durable des PPP est aussi conditionnée par l'identité qualitative des produits mis à la disposition des agriculteurs sur l'ensemble de la Communauté nonobstant, si nécessaire, des doses et conditions d'emploi différentes sur le territoire d'un État tout autant qu'entre les États.

La directive 91/414/CE fixe les exigences essentielles qui sont elles-mêmes le reflet des intérêts légitimes tenant en la protection de la santé et de l'environnement auxquelles doivent répondre les PPP commercialisés dans la Communauté.

Ou bien la directive concerne les produits commerciaux et le problème de leur utilisation par tous les agriculteurs européens est résolu. Dans une telle hypothèse, la situation

relèverait d'une totale harmonisation compréhensible de tous les utilisateurs. Elle permettrait en outre de fixer également les exigences essentielles pour les coformulants.

Ou bien la directive concerne uniquement les substances actives, leur formulation restant sous l'appréciation de chaque État membre. Dans ce cas, infiniment et inutilement plus compliqué, la règle de droit applicable pour préserver l'utilisation d'un même PPP sur l'ensemble du territoire communautaire est le principe de reconnaissance mutuelle qui, ensemble avec les règles harmonisées par la directive, doit avoir pour conséquence logique que tout produit légalement commercialisé dans un État peut circuler sans entraves, car il doit répondre, sous tous les points de vue qui auraient pu justifier les entraves existant par le passé, aux mêmes exigences essentielles¹.

Reste que, la logique industrielle des fabricants aidant, la reconnaissance mutuelle peut ne pas s'appliquer pour des formulations estimées trop différentes et que, dès lors, la décision 3052/95/CE¹ "vient à point pour « fermer la boucle », dans ce sens qu'elle constitue l'instrument qui doit permettre de mettre en place les ajustements nécessaires dans un système réglementaire réputé désormais complet"

Dans le cas où l'AMM communautaire ne recevrait finalement pas d'acceptation, la mise en oeuvre systématique de cet arsenal législatif devrait aboutir au même résultat tout en prenant plus de temps et de moyens.

Il convient d'observer que les USA, qui disposent d'un cadre réglementaire similaire à celui posé par la directive 91/414/CE, agréent les PPP selon une procédure centralisée. De surcroît la Commission et EPA aux États Unis ont convenu d'une étroite collaboration afin de définir un ensemble de règles communes.

«

2.2 L'inscription des substances à l'annexe 1 de la directive

L'utilisation durable des PPP commence par l'usage de ceux d'entre eux qui présentent la plus grande innocuité.

Mais l'unique condition exigée pour le maintien d'une substance en vue de son inscription sur la liste communautaire résulte du bon vouloir de l'industrie au risque que des substances anciennes de faible toxicité disparaissent au profit de nouvelles dont les profils toxicologiques sont moins favorables

L'agriculture durable est une nécessité d'intérêt public lequel ne saurait être pris en otage par la permissivité donnée aux fabricants de décider des substances à disparaître.

Pour ce faire l'intervention des autorités compétentes est grandement souhaitable dans l'objectif qu'une nouvelle substance, dut-elle satisfaire aux exigences essentielles de la directive, ne soit pas inscrite dès lors qu'une substance plus ancienne y satisfait manifestement davantage.

¹ Revue du Marché Unique Européen 4/1996. Eric Gippini Fournier

2.3 La protection des données

Depuis 1993, la directive a démontré sa propension à consolider, voire activer, les oligopoles notamment dans sa conception du secret commercial et dans la notion de protection des données (article 13) comme éléments moteurs et garants de ses objectifs essentiels.

Laisser paraître que la protection des données est la contrepartie nécessaire ou le tribut à payer à l'industrie afin qu'elle évalue les aspects potentiellement dangereux de ses produits et de leur impact sur la santé et l'environnement, c'est soumettre l'autorité publique à un intérêt particulier.

L'utilisation d'un PPP, qui n'est toujours qu'un choix entre deux maux, résulte d'un processus industriel et agronomique générateur d'un coût social.

La balance des intérêts commande que l'industrie bénéficiaire de son commerce compense la société citoyenne débitrice de ce coût social.

De notre point de vue, préserver la balance des intérêts commanderait que le financement des données dans le chef de l'industrie soit justifié par le bénéfice commercial qui résulte de l'accès au marché pendant la période de pleine protection conférée par les effets conjugués du brevet et du CCPP.

La directive conditionne l'inclusion d'une substance dangereuse sur une liste positive en reconnaissant les effets bénéfiques face à l'évaluation des risques liés à son usage et ne saurait en conséquence en gérer l'aspect commercial.

Alors que le brevet et le CCPP donnent au fabricant la protection de son invention en même temps qu'ils libèrent l'information de telle sorte que celle-ci, au contact du plus grand nombre, donne naissance à de nouvelles inventions dans une dynamique de progrès, la protection des données pendant cinq années redondantes dès lors que le fabricant en présente de nouvelles les cinq premières années écoulées lui offre une protection illimitée.

Une telle situation n'est pas durable en ce sens qu'elle restreint à un seul fabricant l'innovation relative à une même substance et qu'en terme d'utilisation du PPP correspondant l'agriculteur ne dispose plus du choix de la meilleure formulation entre plusieurs spécialités d'origine différente.

◀◀

3. La réglementation de la Propriété Intellectuelle au regard des coformulants

Le secret industriel, qui résulte pour l'essentiel des droits de propriété intellectuelle (PI) touchant au commerce (ADPIC - accord TRIPS), permet au fabricant de ne pas divulguer sur l'étiquette du PPP la composition intégrale du produit ... et le fabricant utilise ce droit sans réserve.

Tout en reconnaissant dans ses 3^{ème} et 4^{ème} considérants que l'accès à l'information pour tout citoyen est pertinente en matière d'environnement, la directive 90/313/CE subordonne en son article 3 la protection de l'environnement à la PI y compris au secret commercial.

La Convention Aarhus confirme ce lien de subordination.

La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil (COM/2000/0402) concernant l'accès du public à l'information environnementale énonce que « l'accès à l'information doit être accordé lorsque l'intérêt général est supérieur à l'intérêt protégé par la confidentialité » mais elle superpose la notion de « rejet » d'une demande d'information et celle de « refus » d'y donner satisfaction pour partie ou totalité à l'instar de la Convention Aarhus.

Il convient de renverser cet ordre de subordination et de satisfaire au devoir d'informer l'agriculteur de la composition complète des PPP dans l'objectif déclaré de leur utilisation durable.

Si 320.000 tonnes de substances actives sont utilisées chaque année dans l'Union européenne, plus de 600.000 tonnes d'adjuvants, coformulants et autres composants des PPP sont également utilisés.

Et ces produits sont parfois source d'une toxicité plus importante que la substance active.

La responsabilité de l'agriculteur relative à l'utilisation des PPP est subordonnée à la connaissance parfaite du produit qu'il utilise.

Son choix du PPP le moins toxique, que d'aucun voudrait ériger à juste titre en principe fondamental, est subordonné à l'existence, connue, d'un coformulant relevant d'un classement toxicologique qui n'existe pas dans un PPP similaire contenant la même substance active.

L'impérieuse nécessité d'une utilisation durable des PPP ne saurait être contrariée par un droit relatif au secret commercial et industriel.

Le retrait de l'industrie pharmaceutique dans le procès de Prétoria a démontré la limite du raisonnement associé aux accords ADPIC.

««

4. Une réglementation relative à une procédure post AMM

En l'état de la réglementation actuelle, l'inscription d'une substance sur la liste communautaire est subordonnée à la production par le demandeur des dossiers prévus par les annexes de la directive 91/414/CE.

L'AMM des PPP est également soumise à la production par le demandeur des informations correspondant aux exigences des Etats membres.

Dans une telle situation il ressort que, si poussées soient les études exigées, celles-ci sont conduites par l'industrie dont la vocation n'est tout de même pas de présenter ses substances et PPP sous les aspects les plus négatifs.

De plus, si nombreux soient les tests en laboratoire et en parcelles d'essais, ceux-ci restent très éloignés des conditions de pleine utilisation lorsque le produit est mis sur le marché.

La possibilité de prise en compte, à posteriori de l'AMM, des observations des intervenants de la filière, agriculteurs compris, est, certes, souhaitée par les autorités communautaires et nationales mais n'est formalisée par aucun texte réglementaire spécifique.

Il s'ensuit que, finalement, le constat des anomalies d'un PPP observées par les utilisateurs suite à un usage prolongé et / ou dans des conditions particulières est rarement pris en considération dans des délais raisonnables.

Dans l'objectif d'une utilisation durable des PPP, le cadre réglementaire doit intégrer un texte unissant les capacités d'observations de tous les intervenants de la filière et dont le champ d'application serait, notamment, relatif aux impératifs ci-après énoncés.



4.1 Les limites de l'AMM

Trop souvent, suite à une communication angélique et trompeuse, l'AMM est perçue par l'agriculteur comme étant la garantie absolue de l'innocuité d'un produit.

Il convient de dissiper ce mirage et de revenir à la dure réalité que l'AMM n'est que la résultante de la balance des effets positifs et négatifs d'un PPP.

Sans crainte de devoir porter contradiction aux affirmations du passé, tous les utilisateurs de la Communauté doivent être destinataires de cette réalité qui, à la fois, engage leur responsabilité de prolonger jusqu'à la manipulation et l'application du produit le résultat positif de cette estimation et, dans ces conditions, leur donne pouvoir d'en contester éventuellement le bien fondé.



4.2 Reconnaissance claire des effets négatifs

Dans l'objectif que nul n'ignore les limites de l'AMM, il est nécessaire que les effets négatifs ressortent au moins autant de l'information donnée à l'utilisateur que les effets positifs.

Si, à cette fin, l'utilité des symboles de toxicité et d'écotoxicité est incontestable, il n'en reste pas moins que la communication des fabricants reste fondamentalement élogieuse des effets positifs et masque totalement les effets négatifs jusqu'à priver les symboles représentatifs des risques de leur efficacité.

Outre de rectifier cette communication dans le chef de l'industrie, l'information permanente des effets négatifs exhaustivement observés lors de la procédure d'AMM doit être tenue à disposition du public.



4.3 Révision de l'AMM suite aux observations relevant de l'utilisation

Tout effet négatif ou positif constaté lors de la manipulation et l'application du produit qui ne serait pas identifié dans les informations tenant à l'AMM doit être porté à la connaissance des autorités compétentes, lesquelles doivent être tenues de donner une suite motivée à l'informateur quelque soit la qualité de celui-ci.

Si, après examen des observations dans un délai raisonnable, l'effet négatif ou positif nouvellement observé est avéré, la révision immédiate de l'AMM ne saurait tenir compte des droits conférés au fabricant par l'AMM initiale.

««

4.4 Suspension de l'AMM suite à un incident survenu lors de l'utilisation.

Après avoir utilisé un PPP dans les conditions prescrites par le fabricant, l'agriculteur est trop souvent confronté à des incidents culturels voire à des troubles physiques intervenus lors de la manipulation du produit.

Trop souvent de tels constats se traduisent en litiges soumis à l'appréciation de la justice sans que l'autorité compétente en charge des AMM soit même avisée de l'incident ou, l'étant, ne prenne les mesures appropriées dans l'attente de la décision judiciaire à intervenir.

Et trop souvent celle-ci n'intervient qu'après plusieurs années après que le fabricant ait immédiatement fait valoir son absence de responsabilité au motif premier de l'AMM réglementairement obtenue.

L'autorité administrative doit être indépendante de l'autorité judiciaire. Les règles de procédure doivent imposer qu'elle soit en tout premier lieu informée des conditions précises dans lesquelles l'incident est survenu. Si, après sa propre expertise, l'autorité compétente estime que le risque de multiplication de l'incident particulier existe, elle doit suspendre l'AMM pour partie ou totalité des usages ou des conditions de manipulation pour lesquels l'autorisation a été initialement accordée.

Ce principe, plus généralement appelé principe de précaution, fait singulièrement défaut dans la logique actuelle qui consiste en une réticence de l'autorité compétente de procéder au réexamen de sa décision première et en une ferme opposition du fabricant qui ne peut concevoir aisément la remise en cause de son AMM.

««

4.5 Réactivité immédiate et transparente suite à la survenance d'effets non intentionnels

A la différence des incidents précédemment cités, les effets non intentionnels des PPP ne sont pas seulement observables par les agriculteurs mais également par l'ensemble de la société citoyenne à commencer par exemple par les professions para-agricoles, l'industrie agroalimentaire et les professions médicales.

En l'état de la situation, il n'est hélas pas besoin de démontrer l'extrême difficulté de déterminer les causes et les résolutions des effets non intentionnels liés à l'usage des PPP.

La démonstration est faite qu'après avoir été soumis à l'autorité nationale administrative, politique et judiciaire, certains dossiers de dix ans d'âge peuvent rester encore à ce jour sans solution et sous l'imprécation de la polémique ou pour le moins de la contestation des victimes insatisfaites.

L'incapacité des États de résoudre individuellement la question des effets non intentionnels est notamment et souvent consécutive de la dimension multinationale du fabricant du ou des PPP concernés en ce sens que ce dernier fait systématiquement valoir que ses produits ne sauraient être mis en cause dès lors que les effets litigieux ne sont pas constatés dans les autres États.

La première résolution qui consiste au transfert systématique de tels dossiers à l'autorité communautaire compétente s'impose donc naturellement.

Les effets non intentionnels étant pour beaucoup d'entre eux de nature à porter préjudice à l'ensemble de la population, il importe que leur examen soit opéré dans la plus grande transparence pour que des mesures de précaution soient prises par chaque catégorie socio-professionnelle à mesure qu'apparaissent les faisceaux d'indices susceptibles d'en déterminer les causes.

Enfin, la réactivité contre un effet non intentionnel doit être d'autant plus immédiate que sa résolution, pour partie ou totalité, est aisée à mettre en œuvre. Il est par exemple évident que sur la question de la présence de PPP dans l'air, l'interdiction des applications aériennes sur l'ensemble du territoire de la Communauté participe à la résolution du problème.



4.6 Les doses d'emploi fixées par les AMM en relation avec la réalité des usages

La dose d'utilisation fixée par l'AMM est la plus petite dose qui garantit la meilleure efficacité dans toutes les circonstances rencontrées. Cela signifie que si dans 90 % des situations un PPP procure une bonne protection à une dose donnée mais que dans les situations les plus difficiles une dose supérieure est nécessaire, c'est cette dernière qui est retenue comme la dose minimale efficace et qui est autorisée.

En principe un produit ne peut être utilisé ou recommandé que selon les conditions décrites dans l'AMM et il est donc théoriquement interdit d'appliquer ou de recommander une dose plus faible que celle autorisée.

Fort heureusement les observations conjuguées à un soupçon d'indiscipline de certains agriculteurs ont conduit à démontrer que, souvent, les doses autorisées pouvaient être considérablement réduites sans aucune influence sur le résultat biologique.

Ce constat connu et accepté des autorités nationales compétentes pour des produits de très grande diffusion n'a généralement pas eu pour conséquence logique un programme de révision des doses autorisées en relation avec la réalité des usages.

Considérant que l'utilisation durable des PPP est aussi conditionnée par les quantités utilisées, un tel programme de révision est nécessaire.



5. Contrôle de la mise en œuvre de l'état de la technique

Toute notion de propriété industrielle ou intellectuelle (PI) ne saurait ignorer l'impératif de préserver et promouvoir l'intérêt public et non pas seulement la recherche d'un intérêt privé.

En ce sens il n'est pas acceptable que l'état de la technique connue permettant par exemple de donner à un PPP une composition moins toxique que celle initialement mise sur le marché ou de remplacer une formulation par une autre moins agressive, ne soit pas exploité.

De telles situations existent. Elles résultent de logiques industrielles consistant à protéger par un brevet un procédé de fabrication tendant, par exemple, à purifier une substance de ses impuretés toxiques et de ne pas exploiter le procédé breveté tant que l'intérêt particulier de l'inventeur ne le commande pas.

Fabriquer des produits sous des formulations avérées agressives, tels les liquides, alors qu'ils peuvent bénéficier d'une formulation plus respectueuse de la santé et de l'environnement, tels les granulés ou les micro-encapsulés, ressort également de ces logiques industrielles.

Si pour ce second exemple, les autorités compétentes doivent disposer du pouvoir de refuser l'AMM à la formulation offrant le plus de risques, il convient, pour le cas des brevets inexploités, qu'une cellule composée de scrutateurs des inventions de l'agrochimie soit constituée. Elle doit avoir autorité afin de contraindre l'inventeur à mettre en œuvre l'état de sa propre technique ou, à défaut, de transférer cette mise en œuvre vers un autre fabricant par l'effet de la licence obligatoire.



6. Contrôle des PPP mis sur le marché par les firmes

Si la nécessité de contrôle des utilisations des PPP fait l'unanimité, celle relative aux contrôles réguliers visant à constater que les PPP mis sur le marché sont conformes à leur AMM devrait être pareillement accueilli.

Tant pour l'utilisation que la fabrication ces contrôles doivent être transparents et leurs résultats communiqués.

III UN CONCEPT DURABLE DE PRODUCTION, PRESENTATION ET COMMERCIALISATION DES PPP

1. La place et le rôle de l'industrie dans la stratégie

Complémentairement à la réglementation, la mise en œuvre des moyens spécifiques à l'utilisation durable des PPP dépend d'une volonté objective, rationnelle et sincère de l'industrie agrochimique pour que le courant de moralisation des pratiques industrielles et commerciales ne résulte pas seulement de pressions extérieures ou de l'inquiétude qu'ont les fabricants de leur image de marque face à une opinion publique de plus en plus hostile à leur activité.

Pour le premier intervenant de la filière il s'agit moins de s'approprier le savoir faire et le faire savoir d'une agriculture durable et d'en capter la notion et les initiatives que de participer activement à la résolution de ses propres dysfonctionnements du passé.

En clair il s'agit de définir une stratégie de développement durable avec pour objectif d'inscrire l'agriculture dans une véritable démarche de progrès par la rectification interne à chaque intervenant des facteurs qui en ont jusqu'à présent contrariés la réalisation .

Les autorités chargées par les pouvoirs publics et politiques² de définir une telle stratégie se prononcent clairement sur cette évidence que *« la réelle gestion de l'environnement est et restera principalement le fait des agriculteurs, alors que la promotion d'images est l'apanage d'autres acteurs »*, qu' *« il y a un risque de captation indue du fruit du savoir-faire des agriculteurs par ceux qui sont experts en marketing »*, et que *« s'agissant d'un bien public, l'environnement, une telle captation est illégitime »*.

Si *« il ne faut pas abuser nos concitoyens,*

si *par déontologie on ne doit faire la promotion que du réel contenu de l'agriculture raisonnée, c'est à dire son réel souci de préserver l'environnement,*

si *il ne doit pas exister de surenchère commerciale sur les questions de santé, et*

si, *du fait de la toute puissance de l'image, on ne doit pas permettre que se substitue à la réalité de l'environnement une image séduisante, »*

alors l'utilisation durable des PPP gagnerait à ce que sa stratégie soit le moins possible dépendante d'intérêts industriels et commerciaux et, pour le moins, paraisse être comme tel aux yeux de l'opinion publique.

◀◀

² Président du Conseil général de l'Institut national d'agronomie (INA), ancien président de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), Guy Paillotin est l'auteur d'un rapport sur l'agriculture raisonnée en France.

2. L'auto-réglementation de l'industrie

Les fabricants de PPP et les organisations auxquelles ils adhèrent se sont efforcés d'élaborer des règles d'auto-réglementation généralement communiquées au public sous la forme de codes de bonne conduite s'inspirant du programme "Responsible Care" mis en place au Canada en 1985 par l'industrie chimique.

Si ces règles, très opportunément bien nommées "normes douces", représentent l'apanage de la communication de l'industrie agrochimique, elles ne servent, du moins en l'état actuel de leur conception, aucunement la stratégie d'utilisation durable des PPP. Pire, alors que celle-ci a grandement besoin d'une opinion publique qui ne véhicule plus une image désastreuse de l'agriculture, elles la desservent dans la mesure où, précisément, le public n'y voit qu'hypocrisie susceptible de flatter ses intérêts.

Aux termes d'une étude réalisée à la demande de la Commission européenne DG SANCO en janvier 2001³, le but des différentes initiatives d'auto-réglementation est clair : il s'agit de devancer une éventuelle législation pour mieux démontrer son inutilité et les codes de bonne conduite interviennent pour rehausser l'image d'un secteur dans lequel des pratiques douteuses ou frauduleuses se sont développées. (p. 141)

La pratique de l'auto-réglementation se révèle le plus souvent décevante dans la mesure où elle se limite à un catalogue de bonnes intentions. (p.37)

Les normes douces semblent, de l'avis quasi unanime des experts et des spécialistes, inadaptées aux questions liées à la sécurité et à la santé des consommateurs qui doivent être régies par des normes étatiques. (p.36)

Et sans être expert en la matière, le public, agriculteurs compris, partage naturellement d'instinct ce point de vue.

Ces normes n'ayant pas de forme légale et étant édictées par les fabricants de leur propre initiative, il ne s'agit pas ici de vouloir bien impunément en interdire l'existence mais de souhaiter, ou bien que les pouvoirs publics informent largement de la distance qu'ils prennent par rapport à elles, ou bien que l'industrie agrochimique fasse en sorte que ses normes n'existent plus sans visibilité et sans pouvoir être contrôlées et sanctionnées, notamment à l'initiative des autres professionnels de la filière et des consommateurs.

En l'état de la situation existante, les syndicats ou unions des fabricants en charge précisément de l'exécution des codes de bonne conduite opposent une fin de non recevoir à toute manifestation d'un tiers tendant à démontrer l'existence d'une violation aux motifs que seul l'adhérent en cause peut être concerné et qu'il n'est pas dans la vocation de l'organisation professionnelle d'intervenir et encore moins, le cas échéant, de sanctionner.

En l'absence de mécanismes de sanctions et de voies de recours efficaces, la confiance du public dans les normes douces ne peut que faire défaut.

«

³ LEX FORI - La meilleure pratique dans le recours à des normes juridiques "douces" et son application aux consommateurs au sein de l'Union européenne.

3. Production

3.1. Production à destination des États membres

A bref délai, l'anticipation par l'industrie des propositions réglementaires précédemment exposées devrait notamment aboutir à ce que soient mis en œuvre :

- des formulations des PPP non artificiellement différenciées entre les États et répondant objectivement aux nécessités essentielles de protection de la santé et de l'environnement pour un même usage communautaire.
- l'état de la technique connue qui satisfait le plus à ces nécessités indépendamment de toute considération d'intérêt industriel ou commercial.

Dans l'objectif du maintien de la diversité des productions agricoles, il n'est pas acceptable que la disparition de substances, ou l'absence d'intérêt économique que représente la défense d'un usage mineur pour les PPP dont les substances sont ou seront inscrites sur la liste communautaire, laisse des cultures sans protection phytosanitaire.

Une telle situation est constitutive d'une incitation pour les agriculteurs à utiliser empiriquement une spécialité non autorisée et vient potentiellement à contrario d'une utilisation durable.

Compte tenu cependant d'une probable impossibilité pour l'industrie de parvenir à un retour sur les investissements que représentent les coûts des études exigées par la directive 91/414/CE, les fabricants devraient pouvoir être en mesure de proposer une procédure allégée spécifique aux usages mineurs et qui ne serait pas contraire aux exigences essentielles.



3.2. Production dans ou à destination des pays en voie de développement (PEVD)

Une stratégie d'utilisation durable des PPP ne saurait être limitée au territoire communautaire.

Si, nonobstant son influence au sein des organisations internationales (ONU-FAO-OMC...) l'autorité de l'UE à l'égard des pratiques dans les pays tiers est relative, il convient d'observer que près de 80 % de la production phytosanitaire mondiale est issue de firmes européennes.

Les délocalisations des productions les plus polluantes dans les pays moins exigeants en matière de santé et d'environnement doivent s'intégrer à la stratégie dont est question par la volonté de l'industrie de gratifier ses activités d'une éthique à vocation et dimension internationales et par la mise en œuvre d'instruments de contrôle permettant d'en vérifier la réalité.

Dans ce même objectif, les PPP strictement interdits dans la Communauté pour la raison qu'ils sont essentiellement dangereux pour la santé et l'environnement doivent être

également interdits de production dans ou à destination des pays tiers, principalement des PEVD.

Ce, indépendamment du principe de consentement préalable instauré par la procédure PIC dont l'antagonisme avec la protection des consommateurs européens face à la mondialisation des échanges des denrées agricoles et à la dimension universelle de la protection de l'environnement est évident.

Enfin, les PEVP sont encore aujourd'hui en charge de stocks importants de produits périmés et/ou extrêmement dangereux, à l'instar des polluants organiques persistants (POP), et dans l'incapacité d'en assurer la destruction.

Il est grandement souhaitable que, dans le cadre d'une stratégie durable, leurs fabricants admettent la proposition de la FAO visant à leur participation à l'élimination de tels produits.

««

4. Présentation

4.1 Les phrases et symboles des risques

Les propositions réglementaires pré-exposées tenant à la communication de la composition intégrale du PPP ainsi qu'à la reconnaissance claire de ses effets négatifs ne se substituent en rien aux obligations déjà réglementairement fixées tenant à l'indication effective, claire et lisible, des phrases et symboles des risques.

La pratique qui consiste à les noyer dans un texte compact et de plus petits caractères par rapport à ceux qui énoncent les avantages du produit a pour conséquence d'en masquer l'importance et d'en diminuer l'efficacité jusqu'au point de ne pas être lus par l'utilisateur.

««

4.2 Les mélanges

Le conseil d'utilisation de plusieurs PPP en mélanges extemporanés doit être accompagné de l'autorisation administrative y afférente.

««

4.3 Le "marketing vert"

La pratique du "marketing vert" consiste à louer l'innocuité d'un produit par l'utilisation d'images publicitaires, d'indications sur étiquetage et d'appellations commerciales exagérément flatteuses ou à procéder à la comparaison des effets du PPP avec ceux de substances couramment utilisées dans la vie quotidienne des consommateurs.

L'archétype de cette pratique pourrait être par exemple de promouvoir un PPP par l'image d'enfants heureux de batifoler dans un champ après application d'un produit sur le conditionnement duquel son très grand respect de la santé et de l'environnement et sa totale innocuité seraient mis en évidence tout comme d'ailleurs l'indiquerait déjà son nom de marque surchargé du préfixe "BIO", et, par comparaison graphique ou rédactionnelle

de ses effets, mineurs, avec ceux, majeurs, du sel de cuisine, du shampoing pour bébé ou de la vitamine A.

Aux termes de la directive 2001/591/CE « ... les indications telles que " non toxique ", " non nocif", "non polluant", "écologique" **ou toute autre indication** tendant à démontrer le caractère non dangereux d'une substance ou d'une préparation, ou susceptible d'entraîner une sous-estimation des dangers de cette substance ou préparation, ne doivent pas figurer sur l'étiquette ou sur l'emballage des substances ou des préparations relevant de la présente directive ou de la directive 1999/45/CE ».

Le "marketing vert" n'a effectivement pas sa place dans une stratégie d'utilisation durable des PPP et il serait grand temps que l'industrie en cesse la pratique ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de devoir respecter le cadre réglementaire existant.

Il convient de souligner que certains de ses plus grands fabricants se sont engagés à cette cessation devant le ministère de la justice aux USA en juillet 1998 et que, singulièrement, leurs pratiques n'en ont pas été pour autant modifiées sur le territoire de la Communauté depuis quatre ans.

««

4.4 La publicité

L'effet recherché de la publicité est d'inciter le consommateur ou l'utilisateur à consommer ou à utiliser davantage le produit dont est objet.

C'est très exactement pour cette raison que la publicité sur les spécialités pharmaceutiques est très sévèrement réglementée et très judicieusement encadrée et limitée.

L'importance quantitative de la publicité relative aux PPP est telle que son effet d'incitation de l'agriculteur à les utiliser davantage doit être de plus grande importance encore car il n'est pas imaginable que l'industrie consacre un si grand budget sans obtenir retour de son investissement.

Une telle situation n'est évidemment pas durable.

Sa contradiction avec cette proposition de la Commission qui consiste à encourager la conversion à une agriculture utilisant des quantités limitées (ou nulles) de PPP est incontestable.

Si la recherche de la suppression du droit des fabricants d'assurer la promotion de leurs produits n'est pas réaliste, non plus d'ailleurs que systématiquement souhaitable, la recherche d'une transformation des espaces publicitaires en espaces de communication visant, par exemple, à présenter le produit dans la globalité de ses effets tant positifs que négatifs en insistant, le cas échéant, sur l'amélioration de ces derniers en regard de la gamme de produits existants pour le même usage, est de nature à lever toute contradiction avec une utilisation durable.

««

4.5 Le conditionnement des PPP

Certains produits sont conditionnés dans des contenants permettant leur utilisation sur plusieurs dizaines d'hectares, voire quelquefois plus de 100 hectares.

Pour l'industrie, ces grands conditionnements ne sont pas systématiquement source d'économie mais l'agriculteur peut y trouver un avantage tarifaire substantiel.

Si de tels contenants présentent, au demeurant, un avantage quant à leur élimination, la question de leur utilité durable se pose en ce sens qu'ils sont une invitation à une utilisation sur une surface plus grande que nécessaire et que la difficulté liée à leur manipulation est parfois cause d'accidents ou d'erreurs d'appréciation de la dose réglementairement autorisée.

«

5. Commercialisation

L'industrie est dans l'obligation d'anticiper ses productions en regard de l'utilisation des PPP.

La conjonction des nécessités de stockage et de positionnement commercial très avancé pour ne pas laisser place à la concurrence sur leurs parts de marché incitent les fabricants à solliciter les distributeurs courant automne-hiver, période dite de "morte saison" phytosanitaire.

Pour ces mêmes raisons les distributeurs incitent leurs clients agriculteurs de la même façon.

Ces incitations sont motivées par des conditions commerciales préférentielles tenant en des remises tarifaires dites "de stockage", de "morte saison" et "d'engagement précoce".

Dans l'objectif d'accroître ses parts de marché, le fabricant vient appuyer sa distribution et s'assurer de la promotion efficace de ses produits "en culture", c'est à dire directement chez l'agriculteur.

Cette stratégie s'accompagne également de motivations commerciales par l'application d'une seconde catégorie de remises ou ristournes tarifaires dites de « positionnement », de « part de marché », de « respect de politique commerciale », de « plan de campagne », de « métier », d'« objectif », de « progression », de « fin de campagne » entre autres remises « palette » ou « camion » relatives aux gros volumes de livraison.

Traditionnellement les PPP ont été longtemps payés très tardivement par les agriculteurs, et donc par leurs distributeurs, généralement après qu'ils aient reçu les premiers paiements d'acompte sur le prix de leur récoltes.

Lasse de supporter un tel financement, l'industrie pratique une troisième catégorie de remises dites de « paiement anticipé ».

Enfin cet arsenal de conditions tarifaires est complété de « budgets » accordés aux distributeurs si toutefois ils ont satisfait à diverses autres exigences telle, par exemple, la promotion d'un programme de traitements incluant exclusivement, ou autant que possible, les PPP issus de la gamme d'un même fabricant.

Dans ce même objectif, et supplémentaires aux « budget », l'industrie pratique la stratégie de subordonner ses conditions commerciales à l'achat de plusieurs produits sans considération de complémentarité agronomique quand il ne s'agit pas de présenter deux spécialités dans des emballages associatifs interdisant l'achat de l'une sans l'autre.

La plupart de ces remises, ristournes et budgets sont libérés sous forme de « marges arrières » en fin de campagne agricole.

Une telle situation ne vise évidemment pas à restreindre la mise sur le marché des PPP et donc leur utilisation.

L'usage « raisonné » et approprié à l'état sanitaire physiquement constaté tout au long du cycle de végétation des cultures est contrarié par la propension qu'a l'agriculteur d'utiliser les produits dont il a anticipé l'achat et qu'il détient en stock.

La tendance à une utilisation préventive systématique est aussi grandement favorisée.

Sans oser espérer un système de distribution comparable à celui réservé aux produits tarifés dont le remboursement est assuré par les Etats, une profonde modification de la logique commerciale des fabricants de PPP est infiniment souhaitable.



IV CONCLUSIONS

Si la présente communication tend à faire peser la responsabilité d'une utilisation durable des PPP également sur la réglementation et l'industrie agrochimique, elle n'a pas d'objectif polémiste à l'égard de ces deux premiers intervenants majeurs de la filière phytosanitaire.

Elle a par contre l'ambition de s'opposer au consensus établi au fil des colloques et communications qui consiste à retenir exclusivement la responsabilité de l'agriculteur dès qu'il s'agit de devoir admettre les effets pernicieux de la phytopharmacie.

Tout en se heurtant aux discours démagogiques à l'adresse d'une opinion publique d'autant plus facilement conquise que l'image du pulvérisateur en mouvement est indissociable de l'agriculteur, elle n'entend pas lénifier la problématique posée par des utilisations négligentes ou frauduleuses.

Mais, et à titre d'exemple, l'évidence qui relèverait d'une volonté d'attribuer l'échec d'une pièce à un acteur privé de la simple lecture préalable de son rôle est applicable au cas de l'utilisateur privé de connaissance de la composition complète d'un produit dangereux mais tout de même estimé responsable de tous les dangers liés à son utilisation.

Ceci étant, AUDACE partage la plupart des propositions inscrites dans la communication de la Commission du 1er juillet 2002 si ce n'est sur trois d'entre elles.

La première est relative à cet autre consensus, exception faite de l'industrie agrochimique, que l'agriculture biologique serait la solution d'une agriculture durable. Si sa promotion par les pouvoirs publics tend à lever la pression de l'opinion publique, l'agriculture qualifiée de productiviste nourrit tout de même l'essentiel de la population dans des conditions de coûts abordables et de qualité acceptable. Le recours prompt et facile à ce moyen de contentement de l'anxiété populaire relève beaucoup plus d'une conception idéaliste que d'une possibilité objective de développement durable. Il est même difficilement acceptable que la filière de l'agriculture dite productiviste supporte le coût considérable de l'évaluation des substances et des pratiques qui les accompagnent alors que les productions « bio », qui en intègrent certaines dans leurs cahiers des charges, y trouvent, seules, valorisation.

La seconde est relative aux taxes spéciales sur les PPP dont il faut bien reconnaître qu'elle desservent l'idée selon laquelle les produits les plus dangereux et polluants ne pourraient être autorisés. Si, malgré ce doute qu'elles suscitent, les taxes spéciales restent socialement, économiquement et surtout politiquement correctes, encore faut-il que leur collecte et leur destination correspondent aux objectifs pour lesquels elles ont été introduites.

Or les agriculteurs n'en perçoivent pas l'effet dans la mesure où elles sont noyées dans le prix du produit et n'apparaissent donc pas séparément sur les factures d'achat et où leur utilisation, en principe destinée à couvrir les coûts externes des PPP, est pour le moins opaque quand elle n'est pas officiellement attribuée au financement des caisses de la Sécurité Sociale par certain État membre.

La troisième concerne les taux de la taxe sur la valeur ajoutée frappant les PPP. Si, en tout état de cause, une harmonisation de la TVA entre les États membres est souhaitable, son augmentation est soit inutile dans le cas où les agriculteurs, de plus en plus nombreux, optent pour le régime du réel, soit discriminatoire pour ceux qui restent au régime du forfait.

Les agriculteurs ne sont pas les seuls utilisateurs de PPP.

Les collectivités locales, les services de voirie et les particuliers en pratiquent un usage, proportionnellement aux surfaces concernées, plus important que les professionnels agricoles.

Certaines initiatives visant à limiter cet usage, notamment pour les jardiniers amateurs, à des spécialités exemptes de toxicité méritent d'être généralisées à l'ensemble de la Communauté.

* *
*

L'agriculture est une science inexacte soumise à des variations et impondérables qu'aucune autre activité humaine ne connaît. Elle nourrit l'humanité depuis la naissance de celle-ci et reste fort heureusement encore pour longtemps la ressource essentielle à sa survie.

Les agriculteurs en sont les indispensables acteurs très majoritairement excellents qui ont grand besoin de reconnaissance de leur métier.

Dans cet objectif, un contrôle **équitable** des productions agricoles pour que les dysfonctionnements de quelques uns d'entre eux ne nuisent pas à cette majorité est de nécessité urgente.



<http://www.audace-ass.com>