



**Observations de FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT
Fédération française des associations de protection de la nature et de l'environnement**

sur la

**Communication de la Commission européenne vers une
Stratégie thématique européenne concernant l'utilisation durable des pesticides**

30 octobre 2002

1. CONTEXTE

La législation européenne sur les produits phytosanitaires est portée par la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché, ainsi que par la directive 98/8/CE sur les produits biocides (utilisation non agricole). La directive 91/414/CEE exprime le principe que la protection de la santé humaine et de l'environnement passent avant les impératifs de la production agricole.

Elle est complétée par la directive 2000/60/CE fixant un cadre pour une politique commune dans le domaine de l'eau, qui impose un objectif de bon état des eaux pour 2015 et dont l'article 16 fixe une stratégie de lutte contre la pollution des eaux par les substances prioritaires.

Le cadre légal est également concerné par les directives 76/895/CE, 86/362/CEE, 86/363/CEE et 90/642/CEE relatives à la fixation de teneurs maximales pour les résidus de pesticides sur ou dans certaines denrées alimentaires.

Lorsque la directive 91/414/CEE a été adoptée, plus de 800 substances actives étaient présentes sur le marché. La Commission Européenne prévoyait leur évaluation sous dix ans. Le retard pris (seulement 31 substances ont suivi la procédure complète) a conduit la Commission à prorogé le délai jusqu'à 2008, ce que le Parlement européen a accepté. Les raisons de ce retard et les limites de la directive 91/414/CEE au regard de la protection contre les risques liés à l'utilisation de pesticides, sont décrites dans le rapport de la Commission présenté le 25 juillet 2001 et dans l'avis adopté par le Parlement le 30 mai 2002.

La communication présentée le 4 juillet 2002 intervient plus de 4 ans après que les études menées par la Commission aient conduit à la conclusion que des mesures supplémentaires de réduction des risques s'avéraient nécessaires.

2. PROPOSITIONS DE LA COMMISSION EUROPEENNE

La communication de la Commission européenne a vocation à proposer les éléments d'une stratégie thématique dont l'élaboration se fera courant 2003 pour une approbation par les instances européennes début 2004.

Les principaux objectifs identifiés par la commission sont les suivants :

- réduire au minimum les dangers et les risques pour la santé humaine et l'environnement liés à l'utilisation des pesticides ;
- renforcer les contrôles portant sur l'utilisation et la distribution des pesticides ;
- réduire les niveaux de substances actives nocives, notamment en remplaçant les plus dangereuses d'entre elles par des alternatives (y compris non chimiques) plus sûres ;
- favoriser la mise en œuvre d'une agriculture utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides ;
- mettre en place un système transparent de notification et de surveillance des progrès accomplis, et notamment définir des indicateurs appropriés.

La Commission, s'appuyant sur le 6PAE, considère la directive 91/414/CEE comme le cadre réglementaire approprié à compléter par la stratégie thématique. La directive 91/414/CEE est décrite comme un système "très perfectionné d'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement".

La Commission dépeint le contexte actuel d'utilisation des pesticides. Il est notamment affirmé que l'utilisation de ces derniers "*présente des avantages économiques considérables*" mais qu'aucune évaluation de ces avantages sur l'ensemble de l'UE n'existe. Les risques liés à la pollution par ces produits ne sont pas plus quantifiés que ce soit techniquement ou économiquement. La Commission affirme néanmoins que "*les risques (et les coûts qu'ils entraînent) liés à la dissémination volontaire dans l'environnement au moment de l'application, notamment dans le secteur agricole, sont acceptés par la société en raison de l'avantage économique important que présente l'utilisation de pesticides*".

S'agissant des outils législatifs communautaires existants, la Commission estime que l'une des principales lacunes de la directive 91/414/CEE est "*qu'elle n'évalue que de manière limitée les effets cumulés ou synergiques potentiels des mélanges contenant plusieurs substances actives*".

La Commission décrit également les dispositifs existants au sein de la Politique Agricole Commune, et souligne le fait que moins de 3.5 % des dépenses totales de la PAC sont consacrées à des mesures agro-environnementales.

S'agissant des OGM, en attendant les conclusions d'une évaluation visant à établir dans quelle mesure la culture des OGM va entraîner une réduction des risques liés à l'utilisation des PPP, elle alerte sur le risque de "*transferts non contrôlés vers les mauvaises herbes des gènes liés à la tolérance, transfert qui a déjà été observé...*"

Les éléments possibles d'une stratégie thématique européenne sont notamment les suivants :

Pour réduire les risques, la Commission:

- propose que tous les Etats membres établissent des plans de réduction dans un délai de deux ans et présentent régulièrement des rapports à ce sujet ;
- propose que les Etats membres introduisent des mesures destinées à renforcer la protection des zones sensibles (NATURA) en réduisant l'utilisation des PPP et en définissant des zones où l'utilisation serait interdite ;
- propose une interdiction générale des épandages aériens. (avec néanmoins des possibilités de dérogation) ;
- propose que les Etats membres entreprennent des recherches épidémiologiques à moyen et long terme sur les utilisateurs à risque et de vastes enquêtes sur les limites en résidus de pesticides auxquelles sont exposés les consommateurs ;
- propose de soutenir, avec les Etats membres, de nouveaux travaux de recherche sur la question des données économiques relatives à l'utilisation des pesticides (y compris coûts externes) ;
- a l'intention de soutenir ou d'entreprendre avec les Etats membres des efforts de recherche sur la lutte intégrée, les effets synergiques et antagonistes des PPP, ... et demande à l'industrie de contribuer aux activités menées dans ce cadre.

Pour renforcer les contrôles portant sur l'utilisation et la distribution, la Commission :

- proposera des exigences contraignantes dans les deux ans (soit pas avant 2006) suivant l'adoption de la stratégie thématique sur les points suivants :
 - notification aux autorités nationales, par les producteurs et les distributeurs, des quantités produites et importées/exportées,
 - renforcement des travaux en cours sur la collecte des données concernant l'utilisation (quantité appliquée par culture, produit, superficie, date d'application),
 - renforcement coordonné du système d'inspection / surveillance de l'utilisation et de la distribution des PPP (article 17 de la directive 91/414/CEE),
 - introduction d'un système régulier et sûr de collecte, possibilité de réutilisation et destruction contrôlée des emballages et des produits inutilisés,
 - création d'un système obligatoire d'éducation, de sensibilisation, de formation et de certification pour tous les utilisateurs.

Pour réduire les niveaux de substances actives nocives, la Commission :

- propose de modifier la directive 91/414/CEE, notamment afin d'y introduire le principe de substitution (par une autre substance ou par une méthode ne recourant pas aux pesticides). La révision de la directive tiendra également compte de divers autres points abordés dans les conclusions du Conseil et l'avis du Parlement.

Pour encourager la conversion à une agriculture utilisant des quantités limitées ou nulles de pesticides, la Commission

- propose de mettre en œuvre d'une manière plus rigoureuse les dispositions existantes (règlement 1259/1999 sur les mesures agro-environnementales) et de les exploiter pleinement pour les points suivants :
 - promouvoir et mettre en œuvre des solutions de remplacement à la lutte chimique (lutte intégrée, agriculture biologique, lutte biologique, recours aux OGM),

- *promouvoir les bonnes pratiques en développant davantage les codes de bonnes pratiques intégrant les principes de la lutte intégrée,*
 - *encourager l'attribution de fonds par les Etats membres et l'application par les agriculteurs, de mesures de développement rural,*
 - *sanctionner les utilisateurs en réduisant ou en supprimant les aides accordées dans le cadre des programmes de soutien (règlement 1259/1999).*
- n'a pas l'intention, à la lumière de l'expérience acquise à ce jour, d'élaborer à l'échelle de l'UE un système de taxes sur les PPP reflétant les coûts externes marginaux réels ;*

Pour mettre en place un système transparent de notification et de suivi des progrès, et notamment définir des indicateurs appropriés, la Commission :

- *propose que les Etats membres soumettent régulièrement des rapports concernant l'avancement des programmes nationaux de réduction des risques ;*
- *et les Etats membres, contribueront activement à l'élaboration d'indicateurs au niveau international (notamment dans le cadre de l'OCDE) et par la suite à leur utilisation.*

Pour les pays candidats, la Commission :

- *propose que des programmes de soutien spécifique axés sur le traitement des stocks de PPP périmés et leur destruction soient élaborés.*

Pour les aspects internationaux, la Commission :

- *a l'intention de présenter sous peu les propositions nécessaires à la ratification et à la mise en œuvre de la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ;*
- *et les Etats membres continueront à participer aux travaux menés au sein du Codex Alimentarius de manière à garantir que les LMR du Codex assurent une protection adéquate de la santé humaine et afin de réduire le risque de voir les mesures communautaires mises en cause dans le cadre de l'OMC.*

Pour mettre en œuvre cette stratégie, la Communauté et les Etats membres pourraient recourir à divers instruments, juridiques, incitatifs ou d'application volontaire. D'après la Commission, bon nombre de ces mesures (codes de bonnes pratiques, promotion de la lutte intégrée) relèvent de la responsabilité des Etats membres et certaines, comme la définition d'exigences en matière de surveillance, la collecte des données, pourraient être gérées au niveau communautaire.

3. POSITION DU PARLEMENT EUROPEEN

Le Parlement européen a rendu le 30 mai 2002 son avis sur le rapport de la Commission relatif à l'évaluation des substances actives des produits phytopharmaceutiques en application de la directive 91/414/CEE.

Le Parlement considère notamment :

- *qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine et animale et de l'environnement ne peut être atteint dans le cadre de la seule directive 91/414/CE ;*
- *que les pesticides inscrits à l'annexe I ne peuvent être considérés comme "sûrs" alors que des substances actives présentant un risque important ont été autorisées ;*
- *que certains aspects importants tels que la perturbation endocrinienne, l'existence de groupes vulnérables ne sont pas pris en compte lors de l'évaluation ;*
- *que le Parlement a perdu tout contrôle sur la mise en œuvre de la directive qui se déroule manifestement sans aucune transparence et avec les producteurs de pesticides comme seul interlocuteur de la Commission et des Etats membres.*

Le Parlement :

- *marque son accord sur une prolongation des délais d'évaluation (jusqu'en 2008), notamment à la condition suivante :*
 - *la Commission présentera une proposition de révision de la directive avant fin 2002 ;*
- *constate que l'annexe technique du rapport de la Commission met clairement en lumière un certain nombre de manquements s'agissant de l'application actuelle de la directive 91/414/CEE, notamment :*
 - *l'insuffisance des mesures de surveillance et de contrôle devant permettre de s'assurer de l'application correcte de la directive,*
 - *les limites de l'évaluation qui ne porte que sur les substances actives, aucune évaluation systématique n'étant réalisée pour les autres substances inertes entrant dans la composition des produits.*

et demande que ces différents aspects soient considérés dans le contexte de la révision de la directive ;

- *marque son accord sur les propositions de modifications de la directive 91/414/CEE faites par la Commission dans l'annexe technique qui accompagne son rapport ;*

- demande que pour l'inscription d'une substance active à l'annexe I, la procédure d'évaluation et d'autorisation comporte deux étapes :
 - exclusion de toute substance active présentant - ou dont les métabolites présentent – une des caractéristiques suivantes : classifiée comme cancérigène, toxique pour la reproduction, mutagène, perturbatrice endocrinienne, persistante, bioaccumulable, ou présente sur une liste prioritaire établie par une autre législation européenne ou les traités internationaux ratifiés par l'Union européenne,
 - pour les substances actives non exclues, l'évaluation doit prendre en compte l'incidence sur la santé des enfants et des fœtus ainsi que les effets additifs et synergiques possibles liés à l'exposition totale à certains pesticides.
- demande que l'octroi d'une autorisation soit subordonné à la fourniture, par le producteur, d'informations quant à la méthode appropriée de détection de la substance requérant une autorisation ;
- demande la création rapide, au niveau de l'Union européenne, d'une banque de données, accessible au public ;
- demande que le processus d'évaluation et de décision dans le cadre de la directive 91/414/CE soit rendu plus transparent notamment en permettant aux représentants de groupes d'intérêt (ONG, producteurs d'eau) d'en être parties prenantes et en assurant l'accès à l'information ;
- demande à la Commission d'attacher une attention particulière au financement de la recherche de produits de substitution ;
- demande la publication, avant juillet 2003, d'une nouvelle proposition de directive établissant un programme de réduction de l'utilisation des pesticides, laquelle doit fixer des objectifs quantitatifs de réduction, arrêter un calendrier et définir les mesures et moyens pour mettre en œuvre ces objectifs ;
- souligne que cette directive devrait attacher une attention particulière :
 - à une formation obligatoire aux méthodes de culture intégrées et à la certification des agriculteurs et des utilisateurs professionnels des pesticides,
 - à des plans d'action nationaux qui visent à réduire l'utilisation des pesticides et qui arrêtent des objectifs et échéances concrets,
 - à une aide financière supplémentaire en faveur de la recherche et de la mise en œuvre de la gestion intégrée de la production et de l'agriculture biologique,
 - à la coordination, d'une part, de la surveillance de l'impact qu'a sur l'environnement et la santé l'utilisation des pesticides et, d'autre part, de la collecte des données en la matière,
 - à la création d'un lien avec les programmes agro-environnementaux, l'octroi des subventions devant en l'occurrence être subordonné à la mise en œuvre de mesures environnementales ;
- demande l'élaboration, pour chaque culture, d'un "Code de bonnes pratiques" en matière d'utilisation de pesticides agréés, qui soit fondé sur les méthodes de production intégrées ;

4. OBSERVATIONS DE FNE

France Nature Environnement, signataire de la proposition de directive PURE¹, tient à rappeler en préambule l'analyse du Comité de la Prévention et de la Précaution français, composé d'experts indépendants, affirmant que "*tous les éléments ... montrent qu'ils existent une présomption sérieuse de risques collectifs graves*"².

FNE fait sienne la plupart des positions défendues par le Parlement européen dans son avis rendu le 30 mai 2002, notamment la demande que pour toute substance active autorisée, soit exigée du fabricant la fourniture des méthodologies et du coût de détection dans le milieu (air, eau, sol, denrée).

S'agissant de la description du contexte par la Commission, FNE estime péremptoire de décrire la directive 91/414/CEE comme un système "*très perfectionné d'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement*" et comme le seul cadre réglementaire approprié, notamment au vu des limites et des lacunes de cette directive, soulignées par le Parlement et par la Commission elle-même.

¹ La directive PURE s'appuie sur le principe de précaution. Elle est motivée par la méconnaissance scientifique des effets sanitaires de l'accumulation des pesticides dans l'environnement. Son objectif est de proposer des mesures pour réduire voire éliminer l'utilisation des pesticides en Europe afin de contribuer à un haut degré de protection de la santé humaine et de l'environnement. Les propositions majeures portent sur les objectifs à réaliser dans un délai précis (réduction de l'utilisation, développement de l'agriculture intégrée ou biologique), la mise en place d'études nationales de faisabilité et d'analyse des conséquences des divers scénarios de réduction de l'emploi des pesticides, la mise en œuvre de plans nationaux destinés à réduire le recours aux pesticides, l'obligation de formation et certification pour les producteurs, vendeurs, utilisateurs des pesticides, les programmes de recherche et de collecte de données sur les impacts des pesticides sur la santé humaine et l'environnement, l'interdiction de l'épandage aérien des pesticides et l'interdiction dans les zones vulnérables, l'information et la participation du public.

² "*Risques sanitaires liés à l'utilisation des produits phytosanitaires*", CPP, février 2002.

Ces lacunes sont justement le facteur déclenchant la nécessité d'élaborer rapidement une stratégie de réduction des risques liés à l'utilisation des pesticides.

FNE conteste également l'affirmation selon laquelle des avantages économiques considérables seraient apportés par l'utilisation des pesticides, alors même que l'évaluation de ces avantages et des coûts externes n'est pas disponible. Prétendre dans ce cadre que les risques sont acceptés par la société, alors même que la connaissance fait défaut, qu'aucun débat public n'a jamais été organisé et que l'utilisation des produits chimiques en agriculture est de plus en plus contestée par les consommateurs, relève de la désinformation.

Enfin, apparemment en réaction aux observations du Parlement, la Commission affirme qu'aucune substance active classée dans la catégorie I en raison de l'un des effets soulignés par le Parlement (bioaccumulation, persistance, cancérogénicité, mutagénicité, génotoxicité, perturbations endocriniennes) n'a été incluse dans l'annexe I de la directive 91/414/CEE. France Nature Environnement s'interroge sur l'origine de cette affirmation dans la mesure où les procédures d'évaluation n'intègrent pas certains de ces effets et rappelle que l'analyse en condition de laboratoire d'une substance active seule fait l'impasse sur les effets possibles de synergies entre substances, sur l'impact des métabolites ou des co-adjuvants.

S'agissant des éléments de stratégie présentés par la Commission, FNE formule les revendications suivantes :

- la directive 91/414 ne peut constituer la seule base législative de cette stratégie et doit être complétée par une directive relative à la réduction du risque sanitaire et environnemental lié à l'utilisation des pesticides. En tout état de cause, la réforme de la directive et des procédures d'évaluation (notamment par la prise en compte des effets possibles de synergie, de l'impact des métabolites et des co-adjuvants) et d'homologation (par l'intégration des acteurs concernés, ONG, Parlement, distributeurs d'eau, pour plus de transparence) ainsi que l'introduction du principe de substitution, devraient faire l'objet d'une première proposition de la Commission avant la fin de l'année 2002.

- l'élaboration d'une législation spécifique s'impose afin de porter les exigences sanitaires et environnementales de la nouvelle stratégie et de guider les Etats membres dans sa mise en œuvre.

- le calendrier proposé par la Commission ne répond pas à l'urgence de la réforme. FNE demande qu'une première proposition de directive soit finalisée et présentée au Parlement et au Conseil d'ici mi-2003.

- la mise en œuvre de la stratégie au travers d'une directive doit notamment permettre, pour tous les aspects développés, de définir des objectifs de moyens et de résultats, ainsi que des délais de réalisation. Ces éléments essentiels sont absents de la proposition de la Commission. La seule proposition de plans de réduction des risques élaborés par les Etats membres est largement insuffisante au regard par exemple du programme d'action mis en œuvre en France qui ne comporte pas d'objectifs de résultats et s'appuie quasi exclusivement sur des mesures volontaires.

- les exigences contraignantes présentées par la Commission et relatives au "*renforcement des contrôles portant sur l'utilisation et la distribution*", devront figurer dans cette directive.

- la seule introduction du principe de substitution dans la directive 91/414/CEE ne saurait suffire à permettre le développement de l'agriculture intégrée ou de l'agriculture biologique. La nouvelle directive devra intégrer des objectifs précis par Etats membres de surface agricole concernée par ces méthodes, à l'instar de la directive E-SER pour les énergies renouvelables. Ces dispositions seront bien entendu à coupler avec la réforme de la Politique Agricole Commune, ce qui impose effectivement de construire le texte législatif en même temps, soit début 2003.

- les OGM ne constituent une alternative que pour les industries concernées. Ils ne sauraient constituer une solution au risque lié à l'utilisation des pesticides puisque les gènes ou les pesticides qu'ils contiennent sont également susceptibles d'être diffusés dans l'environnement. Par ailleurs, les connaissances sur les avantages économiques et les coûts externes liés à l'utilisation des OGM sont encore moins avancées que pour les pesticides. Il apparaît donc prématuré d'évoquer cette hypothétique solution. Rappelons qu'une étude commandée par la Commission a abouti à la conclusion que le développement des OGM entraînerait un surcoût de 10 à 17 % pour le soja conventionnel et de 20 à 40 % pour le biologique.

- le principe pollueur-payeur est un élément essentiel de la politique environnementale européenne. Il est curieux, à ce titre, que la Commission écarte aussi rapidement l'idée de sa mise en œuvre, sous prétexte d'une connaissance imprécise des coûts externes marginaux de l'utilisation des pesticides. La Commission reconnaît que l'application de la taxation explique en partie les résultats obtenus en Suède et au

Danemark. L'application du principe pollueur-payeur permettrait de renforcer la compétitivité des méthodes non chimiques et alimenterait les fonds nécessaires à la mise en oeuvre globale de la stratégie. Pour ces raisons, FNE demande que la mise en oeuvre obligatoire du principe de récupération des coûts soit inscrite dans la nouvelle directive.

- FNE estime essentiel que les efforts de recherche proposés par la Commission soient effectivement mis en oeuvre rapidement et rendus obligatoires par le projet de directive. Ils devront porter sur tous les aspects développés par la nouvelle stratégie, notamment l'évaluation des coûts externes liés à l'utilisation des pesticides et au développement de méthodes non chimiques, les techniques de culture intégrée et biologique, les effets synergiques possibles des pesticides et de leurs métabolites et les indicateurs potentiels de risques. Ces divers éléments devront permettre à chaque Etat membre de construire des scénarios d'évolution et de déterminer l'impact, environnemental, économique et social, des objectifs de résultats visés par la Directive, à l'instar du dispositif introduit par la Directive Cadre sur l'Eau.

- enfin, la mesure des résultats obtenus suppose l'existence d'indicateurs pertinents. Beaucoup de ces indicateurs sont susceptibles d'être déjà mobilisés (qualité de l'eau, résidus sur les denrées alimentaires, % de surface agricole en culture intégrée ou biologique, consommation de PPP, % d'utilisateurs certifiés, fréquence des traitements pondérée éventuellement par la toxicité des substances que la directive 91/414/CEE doit permettre de connaître et basée sur l'enregistrement des pratiques par type de substances et par type de culture, etc.) et d'autres sont à développer. Si la Commission envisage à juste titre d'encourager la recherche dans ce domaine, il est possible de construire la proposition de directive et les objectifs de résultats afférents sur la base d'indicateurs déjà identifiés sans attendre les outils d'harmonisation de ce suivi.