



# Le point sur la réglementation européenne « pesticides »

Janine KIEVITS

**L'Europe n'est pas indifférente à l'environnement. En 2002, elle s'est dotée en cette matière d'un programme d'action axé sur sept thèmes, et entend définir pour chacun d'entre eux une stratégie globale à long terme.**

**L'un de ces thèmes concerne les pesticides, dont elle veut promouvoir une « utilisation durable », avec le double objectif de disposer de suffisamment de produits de lutte efficaces, et d'améliorer la gestion des risques liés à l'emploi de ces produits. Deux objectifs qu'il n'est pas simple de concilier, on s'en doute !**

La stratégie « pesticides » va se concrétiser en deux temps. Actuellement, les instances européennes (c'est-à-dire le Parlement européen, la Commission et le Conseil des ministres) travaillent à l'élaboration d'un « paquet » composé d'une directive et d'un règlement<sup>1</sup>. La première est une directive-cadre dont l'un des objectifs majeurs est la mise en place des principes de lutte intégrée ; le second règlera toutes les procédures d'autorisations des substances et produits phytosanitaires, et est appelé à remplacer l'actuelle directive 91/414/CEE. Cette dernière matière intéresse tout particulièrement les apiculteurs : les produits phytosanitaires présentent potentiellement un risque pour les abeilles, et l'évaluation de ce risque, comme de l'ensemble des risques pour la santé ou l'environnement, fait partie des procédures que fixera le règlement en projet. Il est donc important que nous nous y intéressions, d'autant plus que les procédures actuelles, issues de la directive 91/414/CEE, ne nous satisfont pas entièrement<sup>2</sup>. Nous tenons donc, dans les mois qui viennent, une opportunité d'apporter des améliorations au système. Le présent article tente une synthèse des travaux européens en cours ; il fait aussi le point sur les positions respectives des différentes instances, positions qui, on

le verra, sont plus ou moins favorables aux intérêts de l'industrie ou de l'environnement. Enfin, il constitue un appel à l'action car si les apiculteurs ne défendent pas leurs intérêts en cette matière, personne ne le fera à leur place !

Petit rappel d'abord : d'après la directive actuelle et les lois nationales qui en découlent, c'est la Commission européenne qui autorise les substances actives, tandis que les Etats membres autorisent les produits. Cette dualité a sa raison d'être. L'Europe entend éliminer du marché les substances qui à ses yeux présenteraient par nature des risques trop élevés<sup>3</sup> ; elle laisse à ses Etats le soin d'autoriser les produits qui sont nécessaires à son agriculture et, a contrario, de ne pas autoriser ceux qui ne lui conviennent pas pour des raisons de climat notamment (la teneur en résidus dans les produits agricoles, par exemple, peut être influencée par le climat).

Le règlement en projet conserve la plupart des grands principes actuels (évaluation scientifique des effets qu'ont les substances et produits sur l'homme, l'animal et l'environnement ; examen des mesures possibles de gestion des risques). Il introduit aussi quelques nouveautés, dont les deux principales sont le zonage et le principe de substitution.

<sup>1</sup> Les directives sont des textes que les Etats membres doivent transposer chacun dans leur droit national.

Les règlements sont des « lois » européennes qui s'appliquent directement aux citoyens.

<sup>2</sup> Notamment parce que le schéma d'évaluation du risque pour abeilles est inadapté à l'évaluation des substances systémiques susceptibles de causer des intoxications chroniques ou des effets sublétaux ; voir à ce propos l'article « Neurotoxiques systémiques, un risque pour les abeilles ? » dans Abeilles & Cie n° 118, mai-juin 2007, pp. 27 à 31.

<sup>3</sup> ... et elle le fait concrètement ! Dans le cadre de la mise en œuvre de la directive, de nombreuses substances ont été interdites, telles l'aldicarbe, l'azinphos-méthyl, la vinclozoline...



## LE ZONAGE

Chaque Etat doit donc autoriser chaque produit, mais la procédure peut n'être pas entièrement recommencée : il existe en effet un système de reconnaissance mutuelle des autorisations entre Etats, grâce auquel l'entreprise phyto demande évite le recommencement des études scientifiques d'évaluation lorsque l'autorisation existe déjà dans un Etat membre.

Le système proposé vise, lui, à éviter de recommencer toute la procédure. A cette fin, l'Europe est divisée en trois zones<sup>4</sup> ; dès qu'un pays de la zone a autorisé le produit, celui-ci est d'office autorisé dans tous les pays de la zone. Mais à l'inverse, si un pays de la zone retire l'autorisation, celle-ci est d'office retirée de même.

Ce système est loin de faire l'unanimité : certains craignent que les entreprises soient tentées de passer systématiquement par certains Etats moins regardants, un peu comme pour un pavillon de complaisance... Pour cette raison, le Parlement européen a jusqu'à présent refusé le zonage. La Commission et le Conseil des ministres y sont en revanche favorables. Et le Conseil va encore plus loin : il considère que certains produits doivent être autorisés dans toute l'Europe dès qu'un Etat l'a autorisé, et parmi les produits bénéficiaires de cette largesse figurent les traitements de semences... Sont donc visés les Gaucho, Régent et autres Cruiser ou Poncho.

Une telle disposition serait grave. D'une part, elle nous amènerait très vite un afflux généralisé de ces produits alors que leur innocuité pour l'abeille n'est toujours pas établie<sup>5</sup>, et qu'ils restent les suspects n°1 dans les disparitions d'abeilles que nous connaissons depuis quinze ans maintenant. D'autre part et surtout, ce serait reconnaître comme particulièrement peu nocif un mode de traitement qui, c'est vrai, évite la pulvérisation et donc la dérive, mais qui peut en revanche entraîner la contamination par l'intérieur de l'ensemble de la plante,

y compris le pollen et le nectar, ce qui constitue un mode d'exposition particulièrement pernicieux, surtout pour les pollinisateurs.

## LA SUBSTITUTION

Second principe nouveau, toute substance nocive serait à terme remplacée par une substance moins nocive, pour autant que celle-ci existe bien évidemment et soit dotée d'une efficacité plus ou moins équivalente.

Des substances seront donc désignées comme « candidates à la substitution ». Pour le Parlement, il s'agit de toute substance à laquelle existent des alternatives, qu'il s'agisse d'autres substances phyto ou de méthodes alternatives de lutte ; pour la Commission, de toute substance pour laquelle existe une autre substance remplissant le même rôle et présentant moins d'effets nocifs pour l'homme ou pour l'environnement ; pour le Conseil, seules seraient candidates à la substitution les substances particulièrement toxiques, persistantes, bioaccumulables, présentant un risque élevé et difficilement gérable pour les eaux souterraines... Le Parlement veut les autoriser une fois seulement, et pour cinq ans ; le Conseil accepte de les autoriser pour dix ans, période renouvelable à l'infini.

Pour procéder à la substitution, les Etats membres devront procéder à une évaluation comparative entre produits à chaque fois qu'ils examinent la demande d'autorisation d'un produit contenant une substance candidate à la substitution. Cette comparaison inclut une analyse des effets de la substance sur la santé et l'environnement, mais aussi des inconvénients d'ordre économique et pratique des alternatives pour l'utilisateur. Il s'agit là, pour les administrations nationales, d'une charge supplémentaire par rapport à celle, déjà lourde, qu'elles assument aujourd'hui. Il faudra veiller à leur en donner les moyens...

## La stratégie européenne « pesticides », objectifs et calendrier

Le « paquet pesticides » actuellement en débat comporte deux volets :

### Le projet directive-cadre

(proposition de directive du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2006, instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation durable des pesticides, COM (2006) 373 final) entend mettre en place :

- l'obligation pour les Etats membres de mettre en place des plans d'action nationaux (PAN) qui devront fixer des objectifs individuels de réduction des dangers, des risques et de la dépendance à l'égard de la lutte chimique en matière de protection phytosanitaire
- la formation des utilisateurs professionnels et des distributeurs et la sensibilisation du grand public
- un système d'inspection du matériel d'application par des organismes certifiés
- l'interdiction des pulvérisations aériennes (dérogations possibles)
- la protection des « zones sensibles » et du milieu aquatique (bandes tampon)

et veut rendre obligatoire la mise en œuvre des principes de la lutte intégrée d'ici 2014.

### Le projet de règlement

(proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2006, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, COM (2006) 388 final) vise à :

- rationaliser et simplifier les procédures d'autorisation des PPP
- simplifier les règles applicables à la protection des données
- renforcer les mesures de contrôle par la tenue de registres
- mettre en place un principe de substitution des substances actives les plus nocives.

Outre ce « paquet », trois projets de textes nouveaux seront élaborés dans le futur :

- un règlement relatif aux statistiques des produits phytopharmaceutiques
- une directive définissant des exigences essentielles de protection de l'environnement applicables au matériel et aux accessoires d'application des pesticides

<sup>4</sup> - Zone A : Danemark, Estonie, Lettonie, Lituanie, Finlande, Suède.

- Zone B : Belgique, République tchèque, Allemagne, Irlande, Luxembourg, Hongrie, Pays-Bas, Autriche, Pologne, Roumanie, Slovaquie, Royaume-Uni.

- Zone C : Bulgarie, Grèce, Espagne, France, Italie, Chypre, Malte, Portugal.

<sup>5</sup> Vu l'absence d'un schéma d'évaluation adapté à l'exposition particulière de l'abeille à ces produits.



- une directive définissant des normes de qualités environnementales dans le domaine de l'eau, applicables notamment à certains pesticides

Le calendrier a été et sera le suivant :

12 juillet 2006 : propositions de Règlement et Directive établis par la Commission

14 et 18 juillet 2006 : transmission du « paquet » au Conseil et au Parlement Européen (PE)

Février à mai 2007 : comitologie (c'est-à-dire avis des comités d'experts)

23 octobre 2007 : vote en 1<sup>ère</sup> lecture au PE du paquet pesticides (Règlement et Directive)

17 décembre 2007 : accord politique sur la Directive

13 mars 2008 : nouvelle proposition de Règlement de la COM

19 mai 2008: discussion au Conseil du Règlement et de la Directive : pas d'accord politique sur Règlement mais accord politique sur Directive

23 juin 2008 : Règlement : accord politique

Planning : transmission du paquet pesticides au Parlement (sous présidence française) mi-septembre 2008 avec vote en 2<sup>e</sup> lecture à l'automne

Accord politique Parlement - Commission - Conseil avant la fin 2008 (processus de co-décision)

Adoption formelle des textes sous présidence tchèque - début 2009



Ces points feront sans nul doute l'objet d'intenses discussions à l'automne. Il ne sont pas les seuls, car deux autres thèmes au moins devraient diviser les parlementaires et les Etats selon qu'ils donnent la prééminence aux intérêts des entreprises productrices ou à ceux de la santé et de l'environnement.

#### L'ACCÈS AUX DONNÉES

Les données figurant dans les dossiers fournis par les fabricants - il s'agit notamment des essais réalisés pour démontrer l'innocuité pour les abeilles - jouissent d'une forme de confidentialité, exigée par les entreprises car il y va de leurs intérêts commerciaux. La directive actuelle précise que la confidentialité ne s'applique pas à un certain nombre d'éléments du dossier - notamment les études écotoxicologiques. Nous avons à maintes reprises utilisé cette disposition : c'est la consultation de ces études dans les dossiers des substances et produits qui nous a permis de constater les carences du système actuel d'évaluation relevées ci-dessus, et d'en faire part aux autorités européennes et nationales : une voie d'action lente, mais la seule qui permette d'obtenir à terme des améliorations concrètes du système.

Que devient cette disposition dans le projet de règlement ? Ce dernier inverse la logique : il énumère désormais les aspects du dossier pouvant être considérés comme confidentiels. La Commission a balisé étroitement la confidentialité, estimant qu'elle ne devait s'appliquer qu'aux procédés de fabrication, spécifications de pureté et informations sur la composition complète des produits. Parlement et Conseil ont rallongé la liste des données pouvant être soustraites à la consultation du public : notamment les noms des laboratoires pratiquant des essais sur vertébrés y figurent aussi, par crainte qu'ils soient la cible d'activistes spécialisés dans la défense du bien-être animal. Et le texte du Conseil est plus flou sur les limites exactes de la confi-

dentialité, ce qui est peu favorable à une application claire des lois, notamment celles relatives au droit d'accès du public à l'information environnementale<sup>6</sup>.

Concrètement, il y aurait lieu de réaliser, de chaque dossier, une version publique « épurée » des données confidentielles. C'est tout à fait possible : les données dont les entreprises réclament la confidentialité ne sont pas celles qui intéressent les tiers, apiculteurs ou associations de protection de l'environnement par exemple. Et cela éviterait de jeter la suspicion sur les dossiers et ceux qui les traitent, car la réticence des entreprises et de certaines administrations<sup>7</sup> à fournir les dossiers entretient l'idée (fausse) qu'il y a des choses à cacher...

Dans le même ordre d'idées, le projet de règlement prévoit la tenue de registres par les producteurs des produits, mais aussi par les utilisateurs, en vue d'instaurer une traçabilité. Celle-ci, à la lecture du texte, viserait surtout à assurer le contrôle des résidus dans l'alimentation. Elle pourrait être bien utile aussi dans l'optique d'une étude épidémiologique éventuelle, par exemple pour vérifier l'existence ou l'absence de liens entre un problème touchant les ruchers et le voisinage de parcelles traitées avec certains produits ou substances.

#### LES CRITÈRES D'EXCLUSIONS

L'annexe II du projet de règlement définit les critères sur base desquels un produit ou une substance pourrait ne pas être autorisé. Ces critères couvrent des enjeux importants, en termes de santé publique et de protection des eaux ou de la biodiversité, mais aussi en termes d'indépendance de l'évaluation scientifique des substances et produits. Cette indépendance n'est actuellement pas pleinement assurée : l'ensemble des essais et études est présenté par la firme demandeuse, qui n'a pas l'obligation de faire état de conclusions scientifiques qui lui seraient défavorables. Un exemple concret : la France avait demandé à son

<sup>6</sup> Cette législation est issue de la convention d'Aarhus dont la Belgique et l'Union européenne sont signataires. Elle comporte une directive (2003/4/CEE) et des lois nationales (loi fédérale du 5 août 2006 en Belgique, décret du 16 mars 2006 en Région wallonne...)

<sup>7</sup> L'administration fédérale belge compétente (en l'occurrence le service Pesticides et engrais du SPF Santé publique) s'est toujours, précisons-le, montrée tout à fait transparente à cet égard.



Comité scientifique et technique (CST) de réaliser un rapport de synthèse relatif au fipronil (substance active du Régent) et à ses effets sur les abeilles. Dans son rapport fondé sur l'ensemble de la littérature existante, le CST souligne la dangerosité du produit pour les abeilles<sup>8</sup>. Mais BASF, dans le dossier de demande d'autorisation de cette molécule, n'a jamais fait état de ces conclusions et la France, Etat membre rapporteur, n'a pas veillé à les faire joindre au dossier. Aussi l'évaluation européenne du fipronil, conclue en 2006, ignore-t-elle les conclusions déposées par le CST l'année précédente.

Afin d'apporter un meilleur éclairage aux dossiers, le Parlement a demandé que soit présentée, pour chaque chapitre de l'évaluation, une revue de la littérature scientifique existante ; mais cette proposition n'a pas été retenue par le Conseil dans le chapitre relatif à l'éco-toxicologie (celui où figurent les effets sur les abeilles). Une telle obligation est pourtant vraiment minimale : il est vital qu'elle soit réintégrée au texte.

Au reste, dans la matière qui intéresse nos abeilles, l'essentiel - c'est-à-dire les schémas d'évaluation et les conditions d'autorisation des substances et produits - sera établi au travers des « principes uniformes » qui ne font pas l'objet des travaux actuels, mais seront fixés en comitologie<sup>9</sup>.

### ... ET ON FAIT QUOI ?

Il est urgent et nécessaire que les apiculteurs, à titre privé ou via leur syndicat, fassent savoir à leurs parlementaires européens, mais aussi à leurs Ministres compétents<sup>10</sup>, à quel point ce « paquet pesticides » est important pour la préservation de l'abeille. Ils



rappelleront utilement que celle-ci, en effectuant chaque jour des centaines de microprélèvements dans notre environnement, nous alerte sur les menaces qui pèsent, à terme, sur la santé humaine et l'environnement en général. Il serait bon de ranimer la vigilance de nos élus sur certains enjeux du futur texte, tels l'accès aux données, l'indépendance de l'évaluation, l'importance de réaliser des études scientifiques adéquates à l'évaluation réelle des risques potentiels des substances et produits.

Vos abeilles vous remercient déjà de toute démarche que vous voudrez faire en ce sens...

Car la partie n'est pas gagnée, on l'a vu : entre un Parlement attentif à la protection des citoyens et de l'environnement, une Commission pragmatique et un Conseil dont l'industrie a manifestement l'oreille, le débat sera serré. Dès maintenant, il laisse entrevoir le divorce qui s'installe entre une population relayée par ses élus, et ses gouvernants très (trop ?) attentifs aux intérêts des milieux économiques. Les trois instances européennes parviendront-elles, cet automne, à réconcilier leurs vues ? S'entendront-elles sur un texte suffisamment inspiré par le souci de l'intérêt public ? Le suspense reste entier...

## La lutte intégrée

L'Europe n'est pas la seule instance à s'être mis comme but le développement de la lutte intégrée ; mondialement, la tendance actuelle est à supplanter les techniques actuelles, trop dépendantes de la lutte chimique, par ce concept dont on trouve plusieurs définitions, mais qui suppose à tout le moins l'emploi d'une combinaison de techniques. Le but est tout à la fois de garantir à l'exploitant un meilleur rapport économique (les intrants coûtent cher !), à l'utilisateur une meilleure sécurité, et à tous, un meilleur environnement.

En limitant l'usage des traitements chimiques, la lutte intégrée permet aussi d'éviter l'apparition des résistances et donc de conserver des molécules qui, en cas d'usage intensif, risquent de devenir inutilisables à moyen terme.

Multiplie les techniques : à côté de la lutte chimique existent des moyens biologiques ou physiques d'élimination des pestes, par exemple le faux-semis ou le mulching pour la limitation des adventives. Mais la lutte intégrée suppose aussi de cibler les traitements : des systèmes d'alerte permettent alors de connaître le moment précis où le traitement est nécessaire, comme cela se fait pour le carpocapse du pommier, ou le moment où le traitement a le plus de chances d'être efficace. Les insecticides utilisés en enrobage de semences ne s'inscrivent pas dans ce schéma : ils constituent en effet par nature des traitements systématiques et préventifs.

Enfin, la lutte intégrée pourrait aller de pair avec une agriculture mieux intégrée : le maintien, dans les régions agricoles, d'un réseau naturel (les haies, les mares, les tournières enherbées etc.) favorise la diversité de la faune et de la flore, et donc la présence d'espèces prédatrices ou parasites des insectes nuisibles et le développement de la faune pollinisatrice, pour le plus grand bien des espèces sauvages, et de nos abeilles.

<sup>8</sup> CST, 2005 : Fipronil utilisé en enrobage de semences (Régent TS®) et troubles des abeilles. Le CST y estime « préoccupants » les rapports PEC/PNEC qui comparent les quantités toxiques à celles auxquelles l'abeille est exposée.

<sup>9</sup> Les principes uniformes d'évaluation font l'objet actuellement de l'annexe VI de la directive 91/414/CEE. Ils seront intégrés au futur règlement après avoir été, le cas échéant, revus par le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale.

<sup>10</sup> Il s'agit chez nous de Mesdames Laurette Onkelinx, Ministre de la Santé publique, et Sabine Laruelle, Ministre de l'agriculture ; il est toujours utile aussi de tenir informés les Ministres régionaux chargés de l'environnement.