

Avis sur le projet d'arrêté royal relatif au Programme 2018-2022 du Plan fédéral de Réduction des Produits phytopharmaceutiques

- **Demandé par le Ministre de l'Agriculture, Willy Borsus, dans une lettre datée du 25 janvier 2017**
- **Préparé par le groupe de travail « Normes de produits »¹**
- **Approuvé par l'Assemblée générale par procédure écrite le 18 avril 2017 (voir Annexe 1)**
- **La langue originale de cet avis est le français**

1. Contexte

[a] Le Ministre de l'Agriculture, Willy Borsus, a saisi le Conseil fédéral du Développement durable, le Conseil central de l'Economie et le Conseil de la Consommation d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal relatif au Programme 2018-2022 du Plan fédéral de Réduction des Produits phytopharmaceutiques (ci-après : PFRP). Le courrier, daté du 25 janvier 2017, demande que l'avis sur ce projet de texte soit rendu pour le 10 avril 2017.

[b] Ce projet d'arrêté découle de l'obligation de l'article 5 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs qui impose la programmation et la mise en œuvre d'un programme de réduction des pesticides ; le projet d'arrêté royal soumis pour avis ne concernant que les produits phytopharmaceutiques.

Ce projet d'arrêté découle aussi des obligations de la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable qui imposent à la Belgique de développer et de mettre à jour, tous les cinq ans au moins, un plan d'action national notamment en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement.

[c] Le PFRP s'inscrit dans le Programme 2018-2022 du Plan d'Action national de réduction des pesticides (NAPAN) et contient 30 actions dont 21 seront réalisés exclusivement par les institutions fédérales et 9 le seront en collaboration avec les institutions régionales.

[d] Le Conseil fédéral du Développement durable, le Conseil central de l'Economie et le Conseil de la Consommation se sont réunis le 24 février 2017 pour une audition commune de présentation de la demande d'avis sur ce projet d'arrêté royal par M. Vincent Van Bol du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement et ont décidé de rendre un avis commun sur cette question.

¹ Cet avis a été préparé ensemble par le CFDD, le CCE et le CC.

2. Avis

2.1. Remarques préliminaires

- [1] Les Conseils accueillent positivement le projet de Programme 2018-2022 du Plan fédéral de Réduction des Produits phytopharmaceutiques (ci-après : PFRP) mais regrettent que les effets de son prédécesseur n'aient quasi pas été répertoriés. De même, aucune analyse d'impact n'est disponible, ni pour le Programme en préparation, ni pour la version précédente, alors qu'une série d'initiatives ont été prises pour diminuer les risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques (différenciation de l'utilisation entre professionnels et amateurs, professionnalisation de la mise en vente de ces produits, mise en place d'un centre d'appel, ...).
- [2] Les Conseils constatent de plus l'absence d'objectifs quantitatifs de réduction des risques et des effets de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, alors que la directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable demande aux Etats membres de formuler de tels objectifs².

2.2. Nécessité de coordination et de cohérence

- [3] Les Conseils constatent des progrès en matière de coordination, notamment grâce à la disponibilité dans les deux langues des plans élaborés aux niveaux fédéral et régional. Toutefois, l'architecture institutionnelle de la matière étant complexe (avec la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques étant de compétence fédérale alors que l'utilisation de ces produits et la protection de l'environnement reviennent en partie aux Régions), les Conseils demandent qu'il soit encore plus travaillé à l'intégration concrète des différentes mesures tout en veillant à ne pas entraver le niveau d'ambition des différentes autorités compétentes.
- [4] A ce niveau, les Conseils insistent sur le rôle de coordination que doit jouer la Taskforce du NAPAN³, notamment afin d'éviter des initiatives qui pourraient être contradictoires entre elles ou qui seraient menées en parallèle sans aucune coordination.
- Les Conseils soulignent déjà l'importance que revêtira cette fonction de coordination lorsqu'un plan de réduction des biocides sera mis en œuvre parallèlement au PFRP.
- [5] Les Conseils demandent que les responsabilités de l'Etat fédéral et des Régions soient clarifiées afin d'assurer une bonne coordination dans le contrôle du respect de l'ensemble des législations applicables en la matière.
- [6] Les Conseils demandent aussi qu'il soit fait attention à la cohérence terminologique tout au long du Programme du PFRP.

2.3. Résultats des consultations

- [7] Les Conseils souhaitent être tenus informés du suivi qui sera donné aux différentes consultations menées au sujet du Programme du PFRP.

² Cf. l'art. 4, § 1^{er}, de la directive 2009/128/CE. Voir également l'art. 3 de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable.

³ Plan d'Action national de Réduction des Pesticides.

2.4. Remarques spécifiques

Fed. 2.1.2 – Reconnaissance mutuelle des certificats entre les Pays-Bas, l'Allemagne, la France et le Luxembourg

[8] Les Conseils considèrent que cette mesure est très urgente et souhaitent qu'elle soit mise en œuvre plus vite que ce qui est prévu (*i.e.* respectivement 2018 et 2020).

[9] Les Conseils demandent de plus qu'une évaluation et une comparaison avec les autres Etats membres pertinents soient menées.

Bel. 2.2.1 – Sensibilisation des utilisateurs de PPP à usage amateur pour adopter une attitude « risque faible »

[10] Les Conseils invitent les autorités à évaluer l'impact de cette mesure *ex-ante* et *ex-post* et ils estiment essentiel que l'information soit adéquatement diffusée vers les consommateurs potentiels.

Fed. 2.2.1 – Mise à disposition de l'information obligatoire sur les lieux de vente de PPP à usage amateur

[11] Les Conseils considèrent que l'information disponible sur le lieu de vente devrait être conçue de manière à effectivement atteindre le but recherché sur base des meilleures pratiques disponibles dans le secteur concerné.

Fed. 2.2.2 – Mise à disposition de conseillers certifiés sur les lieux de vente de PPP à usage amateur

[12] Les Conseils souhaitent savoir si cette mesure porte bien uniquement sur les produits phytopharmaceutiques (et donc pas sur les biocides) ou pas.

[13] Les Conseils estiment de plus que le terme de « conseillers certifiés » pourrait prêter à confusion et suggèrent de plutôt parler de « détenteurs d'une phytolice », puisque c'est bien de cela qu'il s'agit.

Fed. 2.2.3 – Optimiser l'efficacité du centre d'appels

[14] Les Conseils suggèrent aux diverses parties prenantes impliquées dans le NAPAN de faire référence à ce centre d'appel dans leur communication afin d'en augmenter la visibilité, notamment du fait de son utilité pour les utilisateurs de produits phytopharmaceutiques recherchant des informations lorsqu'ils ne sont pas dans un lieu de vente. Les Conseils entendent bien que ce service soit financé par le Fonds des matières premières.

Fed. 2.2.4 – Evaluer le degré d'efficacité du système de conseils afin d'approfondir les connaissances des utilisateurs non-professionnels

[15] Les Conseils estiment que cette mesure n'est pas très claire car elle laisse entendre qu'il s'agit d'évaluer les connaissances des utilisateurs non-professionnels alors qu'il s'agit d'évaluer la qualité du dispositif mis en place eu égard à l'utilisateur amateur.

[16] Les Conseils souhaitent que cette mesure soit rapidement exécutée afin de réorienter, le cas échéant, les dispositions relatives aux conseils sur les points de vente. L'enquête qui sera réalisée en 2018 (mais qui devrait idéalement l'être en 2017) devrait de plus prévoir formellement la possibilité de réévaluer à courte échéance le dispositif.

Fed. 2.2.5 – Seuls les détenteurs d'une phytolice ont accès aux PPP à usage professionnel

- [17] Les Conseils pensent que l'enregistrement des demandes devrait aussi contribuer à mieux analyser l'évolution de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques en agriculture et à la construction des indicateurs de réduction du risque et de l'utilisation ou d'autres indicateurs spécifiques. Les données globalisées par substance active devraient également être mise à disposition en ligne de manière proactive par l'Administration, dans le respect des règles visant à assurer la concurrence loyale ainsi que de la législation relative à la protection des secrets d'affaire et à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

Fed. 2.3.2 – Protection de la santé des utilisateurs non-professionnels de PPP

- [18] Certains membres⁴ estiment que cette mesure doit être renforcée, en rendant obligatoire la vente jumelée de gants appropriés pour les produits en nécessitant l'usage. Cette vente jumelée pourra être adaptée selon des modalités pratiques à définir (cf. mesure Fed. 2.8.2).
- [19] D'autres membres⁵ sont d'avis que les produits non professionnels auxquels les amateurs ont accès sont testés de manière approfondie et que les critères à remplir pour obtenir une autorisation sont très stricts. La politique fédérale relative aux normes de produits a effectué un grand pas en avant en matière de réduction des risques avec la séparation entre utilisation professionnelle et par les amateurs. Les produits qui sont actuellement mis sur le marché pour les amateurs n'ont pas, sur base de la classification des dangers, de profil de risque plus élevé que les produits d'entretien.

Cela n'empêche toutefois pas ces mêmes membres de continuer à promouvoir l'utilisation de gants lors de l'utilisation de produits à usage non professionnel, comment le font également les autorités grâce à la mesure Fed. 2.3.2.

Fed. 2.3.4 – Suivi des cas d'intoxication chronique et aiguë chez les professionnels

- [20] Les Conseils proposent que cette mesure ne soit pas uniquement mise en place au niveau belge mais qu'elle le soit aussi au niveau européen en vue d'en augmenter l'échelle, en particulier pour les cas d'intoxication chronique. Ils suggèrent de plus que les données récoltées soient utilisées pour effectuer une surveillance de l'exposition aux produits phytopharmaceutiques.

Fed. 2.3.5 – Récolte et publication de l'information concernant l'exposition aux PPP des consommateurs de fruits et de légumes et les risques qui en résultent

- [21] Les Conseils proposent que les autorités compétentes coordonnent des programmes de recherche afin de mesurer la contamination des agriculteurs, des citoyens et des publics vulnérables les plus exposés aux produits phytopharmaceutiques pour retrouver les sources d'exposition et les réduire.

⁴ Membres qui soutiennent cette position : M. Mathias Bienstman – vice-président ; M. Olivier Beys – représentant des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement ; M. Rudy De Meyer – représentant des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement ; Mmes Caroline Verdoot et Nilüfer Polat – représentantes des organisations des travailleurs ; M. Elliot Herman et Mme Herlinde Baeyens – représentants des organisations de jeunesse.

Membre qui s'abstient quant à cette position : Mme Magda Aelvoet – présidente.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁵ Membres qui soutiennent cette position : M. Olivier Van der Maren – vice-président ; M. Piet Vanden Abeele et Mmes Capucine Debuyser, Vanessa Biebel, Ann Nachtergaele, Françoise Van Tiggelen et Marie-Laurence Semaille – représentants des employeurs.

Membre qui s'abstient quant à cette position : Mme Magda Aelvoet – présidente.

Les autres membres s'opposent à cette position.

Fed. 2.4.1 – Inspection à intervalles réguliers de l'équipement à usage professionnel

- [22] Les Conseils demandent que les constructeurs et les utilisateurs de ce type d'équipements soient impliqués lors du développement des nouveaux schémas d'inspection.

Fed. 2.4.2 – Guides pour l'achat de nouveau matériel d'application de PPP à usage professionnel et amateur

- [23] Le marché des engins d'application de produits phytopharmaceutiques étant un marché international, les Conseils proposent d'utiliser au maximum les initiatives européennes déjà existantes en la matière.
- [24] Les Conseils soulignent par ailleurs que la checklist en développement devra être facilement utilisable dans la pratique et réalisée en collaboration avec les parties prenantes.

Fed. 2.7.1 – Mieux protéger des brumes de pulvérisation de PPP les riverains des champs

- [25] Les Conseils recommandent de prendre en compte dans la législation les expériences acquises dans d'autres pays, ainsi que les résultats de l'action Bel. 2.11.1, et insistent sur le fait que la sensibilisation des producteurs en la matière est une piste qui n'est pas à négliger et qu'une coordination entre les autorités et les toutes les parties prenantes serait indiquée.

Fed. 2.7.2 – Protection des pollinisateurs dans le cadre de la procédure d'autorisation de PPP

- [26] Les Conseils soulignent que toutes les parties prenantes souhaitent être impliquées dans ce domaine et ils se demandent dans quelle mesure le Plan fédéral Abeilles est cohérent avec les autres mesures du Programme du PFRP.

Bel. 2.8.1 – Standardisation des systèmes de rinçage et de vidange

- [27] Les Conseils trouvent essentiel que l'on arrive à des systèmes de rinçage et de vidange harmonisés et ils pensent que les autorités devraient s'assurer que ces systèmes soient compatibles entre eux.
- [28] Les Conseils pensent de plus que cette mesure devrait évoluer vers une harmonisation des systèmes d'épuration des eaux résiduelles autorisés pour toute la Belgique.

Fed. 2.8.1 – Réduire la confusion des PPP et l'induction de résistances par un nouvel étiquetage

- [29] Les Conseils estiment qu'une prise en compte active de la problématique des résistances est nécessaire, par exemple en donnant à cette thématique une place importante dans les formations et en sensibilisant les usagers.
- [30] Les Conseils trouvent de plus qu'utiliser un code-couleur est une bonne idée et proposent d'appliquer cette mesure *via* un accord sectoriel, tout en prenant le temps d'en discuter avec les autres Etats membres pour assurer une bonne coordination avec ceux-ci. Les codes de résistance devraient par ailleurs aussi être harmonisés au niveau international et refléter la réalité scientifique.

Fed. 2.8.2 – Diminution des risques pour les amateurs

- [31] Certains membres⁶ estiment que cette mesure doit être renforcée. Les mesures de protection (port de gants adéquats, bon dosage des produits, ...) sont peu suivies dans les faits. Le Programme du PFRP envisage différentes mesures de sensibilisation (Bel. 2.2.1, Fed. 2.2.1, Fed. 2.2.2, Fed. 2.2.3) qui ont pourtant montré leur faible efficacité.

⁶ Membres qui soutiennent cette position : M. Mathias Bienstman – vice-président ; M. Olivier Beys – représentant des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement ; M. Rudy De Meyer – représentant des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement ; Mmes Caroline Verdoot et Nilüfer Polat – représentantes des organisations des travailleurs ; M. Elliot Herman et Mme Herlinde Baeyens – représentants des organisations de jeunesse.

Dans une politique de réduction des risques liés à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques par les amateurs, la mesure prioritaire et plus efficace est d'éviter les produits phytopharmaceutiques et/ou de remplacer les produits phytopharmaceutiques dangereux par des alternatives moins nocives. Cela devrait être l'ambition finale du PFRP.

Dans une phase de transition, ces mêmes membres estiment que des mesures importantes doivent être progressivement mises en œuvre :

- interdire la publicité pour les produits amateurs ;
- interdire les produits phytopharmaceutiques (substances actives ou co-formulants) ayant montré des propriétés de perturbateurs endocriniens ;
- limiter l'accès (vente en armoire fermée ou derrière un comptoir) et renforcer l'information sur les risques liés à l'utilisation via un contact direct entre le vendeur disposant de la phytolice adéquate et l'utilisateur, avec des mesures spécifiques pour les ventes en ligne ;
- mentionner sur l'emballage et le contenant (50 % de la surface) les risques liés à l'utilisation (dans la suite de la mesure Fed. 2.8.1) ;
- imposer que les produits soient vendus avec les gants appropriés lorsqu'ils sont nécessaires (cf. mesure Fed. 2.3.2) ;
- renforcer les facteurs de protection des amateurs : retrait des produits nécessitant un délai avant récolte de plus de 24 h ou impliquant un délai de réentrée.

[32] D'autres membres⁷ pensent que ces propositions, résumées dans la mesure Fed. 2.8.2, ne sont pas basées sur de nouvelles données scientifiques qui pourraient les justifier. Non seulement le nombre de substances actives dans les produits pour la maison et le jardin ont diminué, mais une étude⁸ montre non seulement une diminution claire des volumes de ce type de produits mais aussi – et ce qui est encore plus important – une diminution de leur impact observé et ce, avant la mise en place de toutes une série de mesures qui sont actuellement appliquées. Le consommateur semble donc manifestement utiliser de manière plus raisonnée les produits phytopharmaceutiques et seulement quand cela s'avère nécessaire.

Ces mêmes membres soulignent de plus que toute une gamme de produits naturels sont depuis lors disponibles sur demande du marché (et cela continue à augmenter au fil des ans) et ils demandent avec insistance de plus tenir compte de ces considérations.

Membre qui s'abstient quant à cette position : Mme Magda Aelvoet – présidente.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁷ Membres qui soutiennent cette position : M. Olivier Van der Maren – vice-président ; M. Piet Vanden Abeele et Mmes Capucine Debuyser, Vanessa Biebel, Ann Nachtergaele, Françoise Van Tiggelen et Marie-Laurence Semaille – représentants des employeurs.

Membre qui s'abstient quant à cette position : Mme Magda Aelvoet – présidente.

Les autres membres s'opposent à cette position.

⁸ Prof. Spanoghe, Pressure of non-professional use of pesticides on operators, aquatic organisms and bees in Belgium (<http://dx.doi.org/10.1016/j.scitotenv.2016.01.123>).

Bel. 2.10.1 – Disponibilité des indicateurs pour la politique de gestion des PPP

- [33] Les Conseils considèrent que le NAPAN ne fixe pas d'objectifs quantitatifs, leurs cibles, leurs mesures et leurs calendriers en vue de réduire les risques et les effets de l'utilisation des pesticides sur la santé humaine et l'environnement et d'encourager l'élaboration et l'introduction de la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et de méthodes ou de techniques de substitution en vue de réduire la dépendance à l'égard de l'utilisation des pesticides. Le tableau de bord envisagé ne répond pas non plus à cette disposition de la directive 2009/128/CE précitée.

Bel. 2.11.1 – Evaluation de la pertinence et de la praticabilité des mesures d'atténuation de risques à appliquer par les utilisateurs de PPP

- [34] Les Conseils trouvent qu'une concertation relative à la faisabilité de la mise en œuvre des mesures d'atténuation de risques entre les autorités et les parties prenantes est nécessaire.
- [35] Les Conseils soulignent de plus l'importance de l'évaluation scientifique des mesures mises en place.

Fed. 2.12.1 – Mise à jour du PFRP en vue des modifications nécessaires

- [36] Les Conseils demandent que toutes les parties prenantes soient impliquées lors de l'évaluation intermédiaire du PFRP de 2020 et de ses éventuelles mises à jour.

2.4. Autres éléments manquants dans le Programme du PFRP

- [37] Les Conseils constatent l'absence de programme d'accompagnement du retrait de l'agrément de produits phytopharmaceutiques contenant des substances actives particulièrement préoccupantes⁹ et constatent aussi qu'une procédure de réévaluation de toutes les substances actives, dont celles considérées comme particulièrement préoccupantes et celles dont on envisage la substitution¹⁰, est en cours au niveau européen. Ils se demandent quelle suite sera donnée à cette dernière au niveau belge, conformément à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable.
- [38] Les Conseils demandent que soit envisagée la publication des avis du Comité d'agrément visé à l'article 9 de l'arrêté royal du 28 février 1994 relatif à la conservation, à la mise sur le marché et à l'utilisation des pesticides à usage agricole en s'inspirant des pratiques existant au niveau européen et dans le respect des règles visant à assurer la concurrence loyale ainsi que de la législation relative à la protection des secrets d'affaire et à l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

2.5. Version néerlandaise

- [39] Les Conseils estiment que la traduction néerlandaise de la mesure Fed. 2.3.5 ne correspond pas tout à fait à la version française et proposent de la rédiger comme suit :

« Verzamelen en publiceren van informatie betreffende de blootstelling aan GBM door de consumenten van groenten en fruit en de hieraan verbonden risico's ».

⁹ Cf. l'art. 3, § 3, de l'arrêté royal du 4 septembre 2012 relatif au programme fédéral de réduction des pesticides, en ce compris leur utilisation compatible avec le développement durable.

¹⁰ Cf. l'art. 50 du règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

2.6. Remarques finales

[40] Sans remettre en cause le fonctionnement actuel de celui-ci, les Conseils pensent qu'il serait souhaitable que le Comité d'agrément se dote de règles relatives à la gestion des conflits d'intérêt et qu'il soit assuré que toutes les compétences nécessaires soient présentes en son sein de manière à ce que les décisions en matière de gestion des risques soient prises de manière équilibrée.

[41] Les Conseils demandent enfin :

- que des études complémentaires soient menées sur les risques liés à la vente en ligne de produits phytopharmaceutiques, avec une attention particulière pour les produits à usage amateur, les sites de vente illégaux et les produits contrefaits ;
- qu'une étude comparative avec les autres Etats membres soit menée sur les systèmes de redevance dans le secteur des produits phytopharmaceutiques en vue d'éventuellement s'en servir comme source d'inspiration pour revoir le système existant actuellement dans notre pays.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- La présidente et 2 des 3 vice-présidents :
M. Aelvoet, M. Bienstman et O. Van der Maren
- 1 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la protection de l'environnement :
O. Beys
- 1 des 3 représentants des organisations non gouvernementales pour la coopération au développement :
R. De Meyer
- 2 des 6 représentants des organisations des travailleurs :
C. Verdoot et N. Polat
- Les 6 représentants des organisations des employeurs :
P. Vanden Abeele, C. Debuyser, V. Biebel, A. Nachtergaele, F. Van Tiggelen et M.-L. Semaille
- Les 2 représentants des organisations de jeunesse
E. Herman et H. Baeyens

Total : 15 des 24 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Le groupe de travail « Normes de produits » du CFDD s'est réuni avec les membres du CCE et du CC le 24 février ainsi que les 10 et 24 mars 2017 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

- Prof. Luc LAVRYSEN (UGent, président du groupe de travail)

Membres et leurs représentants

- M. Steve BRAEM (AB-REOC)
- Mme Nele CATTOOR (UNIZO)
- Mme Karolien COOLS (Boerenbond)
- M. Piet DE LANGHE (COMEOS)
- M. Bernard DECOCK (FWA)
- M. Lionel DELVAUX (IEW)
- M. Laurens DEMEYER (BBL)
- Mme Ilse GEYSKENS (Boerenbond)
- M. Kevin HEYLEN (Essenscia)
- Mme Adeline SERCKX (FWA)
- M. Kris VAN EYCK (ACV)

Secrétariat

- M. Marc DEPOORTERE (CFDD)
- M. Kris DEGROOTE (CCE)
- M. Andy ASSEZ (CCE)
- M. Alexis DALL'ASTA (CFDD)
- M. Maarten YZEWYN (CCE)