

Conférence de presse
« Pesticides en Europe: sommes-nous en danger? »

organisée par Inter-Environnement Wallonie,
le CARI et
Nature & Progrès

Note sur l'agrément des pesticides en regard des risques pour les abeilles

La présente note a pour but de présenter la législation européenne en matière de pesticides, sous l'angle de l'évaluation du risque pour les abeilles.

Pour la clarté, cette note commence par un exposé de la décision du Conseil d'Etat français ayant décidé, de manière définitive, du retrait du Gaucho maïs. C'est en effet au départ de cet arrêt que le sujet est examiné.

1) Les arrêts du Conseil d'Etat français.

Le 12 juillet 2004, le Ministre français de l'agriculture et de la pêche a pris une décision de retrait de l'AMM du Gaucho maïs, sur avis de la commission d'étude de la toxicité (ComTox). Le Ministre n'a pas pris cette décision spontanément : il y a été contraint pas voie de justice par l'Union nationale de l'apiculture française. Ce retrait a été contesté par BayerCropscience et par les producteurs et semenciers « maïs » français.

L'arrêt du Conseil d'Etat relatif à cette dernière affaire¹ (où les apiculteurs n'étaient pas présents) est riche d'enseignements.

Tant Bayer que les semenciers faisaient valoir, entre autres, que ce retrait constituait une décision entachée d'erreur d'appréciation, le *produit continuant de remplir les conditions d'inocuité* (...) exigées lors de la délivrance de son AMM.

Le Ministère de l'agriculture répond, notamment, sur base d'un arrêté du 6 septembre 1994 qui transpose en droit français de la directive 91/414/CE, et qui impose que pour ce produit soient réalisés des tests sur les larves d'abeille qui n'ont pas été réalisés.

Le Conseil d'Etat est retourné au PV de la ComTox² du 12 mai 2004 et son avis sur la légalité interne de la décision du 12 juillet est très clair. Dans l'arrêt français en effet, il est stipulé que

¹ http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_ld0621.shtml

² Commission d'étude de la toxicité. Cette commission est l'expert chargé de l'évaluation des produits.

tout produit présentant un quotient de danger pour l'abeille supérieur à 50 ne peut être autorisé sauf à ce qu'une évaluation appropriée du risque n'établisse concrètement que l'utilisation du produit phytopharmaceutique dans les conditions proposées n'a pas d'impact inacceptable sur les larves, le comportement des abeilles, et la survie et le développement de la colonie. Or le Gaucho présente pour l'abeille un quotient de danger (HQ= Hazard Quotient) qui est de 18 900 par voie orale et de 11 283 par contact. Les tests nécessaires en vertu de ces chiffres n'ont pas été réalisés, relève la ComTox.

La Cour estime donc qu'il n'y a pas eu d'erreur d'appréciation dans le chef du Ministère et rejette en conséquence les recours de Bayer et des semenciers et producteurs de maïs.

Il y a donc dans la législation française, basée en cela sur le droit européen, des mesures de protection des abeilles que le Gaucho ne respectait pas.

Nous allons voir ce que prescrit à ce propos la législation européenne, et comment elle s'applique dans les autres Etats membres.

2) La législation européenne

La base légale des législations nationale est la directive 91/414/CE (actuellement en révision, de même que certaines de ses annexes II et III).

2.1. Au niveau européen

- L'Europe autorise les substances actives³ (mais non les produits phyto sanitaires).
- La liste des substances actives autorisées figure à l'annexe I de la directive et l'énumération des conditions à remplir pour introduire le dossier d'insertion d'une substance à l'annexe I fait l'objet de l'annexe II de la directive.
- Avant que soit considérée l'inscription d'une substance active à l'Annexe I, le notifiant (c'est à dire l'entreprise : Bayer, BASF, Aventis...) doit constituer un dossier pour cette substance. Concrètement, le notifiant soumet le rapport à un Etat membres qui devient l'Etat membre rapporteur (RMS) pour cette substance.
- Ce dossier, qui est un DAR (Draft Assessment Report) est soumis aux experts de l'EFSA, European Food Safety Authority (<http://www.efsa.europa.eu>), puis aux autres Etats-membres (c'est la revue par les Pairs = Peer review)

³ un pesticide = un produit, c'est une matière active à laquelle s'ajoutent des substances de formulation (charges, produits mouillants, agents de dispersion etc.).

- La décision finale est prise par la Commission, après avis d'une commission composée d'experts des différents Etats membres, le Comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale⁴.

L'Imidacloprid et le Fipronil ne figurent toujours pas à l'annexe I, sauf erreur parce que leurs premières agrémentations sont antérieures à la directive. Leurs dossiers sont en cours. Nous y revenons ci-dessous.

2.2. Au niveau des Etats

Les Etats membres agréent les produits formulés et la directive fixe les méthodes pour ce faire :

- la liste des *conditions à remplir pour introduire le dossier d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique* fait l'objet de l'annexe III de la directive ;
- les 'principes uniformes' à suivre par les Etats pour évaluer les produits, d'une part, et les autoriser, d'autre part, figurent à l'annexe VI⁵. Nous en détaillons le contenu ci-dessous, pour ce qui concerne les abeilles.

On notera encore l'article 4, 6° de la directive : *les autorisations peuvent être réexaminées à tout moment si l'on a des raisons de croire qu'une des exigences énumérées au paragraphe I (respect du prescrit de l'annexe VI notamment, NDLR) n'est plus respectée. (...) Une autorisation est annulée si il ressort (...) : a) que les conditions requises pour son obtention ne sont pas ou ne sont plus remplies (...).*

Remarque : Au contraire des règlements européens, les directives ne s'appliquent pas directement aux citoyens des Etats ; ce sont des injonctions données aux Etats de réaliser une législation dans un domaine donné, assorties de directives (comme leur nom l'indique) pour ce faire, que les Etats ont l'obligation de transposer dans leur droit national. Cette transposition se fait avec une certaine souplesse : les législations issues des directives ne sont pas forcément les mêmes dans tous les Etats. Toutefois, l'adoption telle quelle des 'principes uniformes' est une obligation, issue de l'article 4 de la directive. C'est pourquoi les législations nationales qui transposent l'annexe VI et édictent les principes d'évaluation et d'autorisation sont identiques dans toutes les législations nationales.

2.2. Par rapport aux abeilles

L'annexe II dit que, pour introduire le dossier de la matière active, il faut produire une étude écotoxicologique de la toxicité aiguë pour les abeilles et les autres arthropodes utiles.

⁴ <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/f80502.htm>

⁵ L'annexe IV est anodine par rapport à notre sujet: elle contient les phrases-type à utiliser sur les emballages. Il n'y a sauf erreur pas d'annexe V.

L'annexe III contient certains passages très précis sur les abeilles (point 10.4 de la partie A) et dit d'abord ceci : *les effets sur les abeilles doivent être étudiés, sauf lorsque le produit est destiné à être utilisé exclusivement dans des situations où l'exposition des abeilles est improbable, telles que*

- *l'entreposage de denrées alimentaires en espace clos,*
- *les préparations non systémiques pour l'épandage sur le sol,*
- *les traitements non systémiques par trempage de bulbes et plants repiqués,*
- *les traitements des plaies et des blessures,*
- *les appâts rodenticides,*
- *l'emploi en serre sans pollinisateurs.*

Il y a d'autres dispositions qui ne sont pas sans intérêt : des essais en cage ou sur le terrain doivent avoir lieu lorsque les quotients de danger (Q_{HO} et Q_{HC}) sont supérieurs à 50. On commence en principe par un essai en cage qui doit permettre d'obtenir *des informations suffisantes pour évaluer les risques éventuels que présente le produit phytopharmaceutique pour la survie et le comportement des abeilles*. Si l'essai en cage montre des effets significatifs sur l'abeille, alors doit avoir lieu un essai de terrain ; *des effets particuliers (toxicité pour les larves, effets résiduels de longue durée, effets désorientants pour les abeilles) apparus lors des essais de terrain peuvent nécessiter d'autres investigations utilisant des méthodes spécifiques*.

Ces essais doivent être réalisés en conformité avec la directive 170 de l'OEPP.

L'annexe VI définit des principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques, qu'ils soient chimiques (partie I) ou basés sur l'action de microorganismes (partie II). C'est la partie I qui nous intéresse ici. Elle se divise elle-même en deux parties :

- une partie B. Evaluation, qui porte sur le procédures à suivre pour évaluer les produits, ce qui est le travail d'un comité d'expert
- une partie C. Processus décisionnel qui explique de manière détaillée les critères que les Etats membres doivent prendre en compte pour autoriser les produits, ce qui est de la compétence de l'autorité publique.

Le point 2.5.2.3 de la partie B. Evaluation est rédigé comme suit :

2.5.2.3. Les Etats membres apprécient la possibilité d'exposition des abeilles communes au pesticide à usage agricole dans les conditions d'utilisation proposée: si cette possibilité est réelle, ils évaluent l'ampleur du risque à court et à long terme (...).

- *Cette évaluation s'appuie sur les éléments d'information suivants: (...)*
- *Cette évaluation porte sur les éléments suivants:*
 - (i) *le ratio entre la dose d'application maximale en grammes de substance active par hectare et la DL 50 (dose létale pour 1/2 de l'échantillon, NDLR) par voie orale et*

- par contact en gr de substance active par abeille (quotients de danger) et si nécessaire, la persistance de résidus sur ou dans les végétaux traités*
- (ii) le cas échéant, les effets sur les larves d'abeilles, sur le comportement des abeilles et sur la survie et le développement de la colonie, après utilisation du pesticide à usage agricole dans les conditions proposées.*

Que signifie 'le cas échéant'? Pour le savoir il faut nous reporter dans la partie C. Processus décisionnel, au point 2.5.2.3. On y lit:

2.5.2.3. Il n'est pas accordé d'agrément en cas d'exposition potentielle des abeilles communes si les quotients de danger d'exposition des abeilles par voie orale ou par contacts sont supérieurs à 50, à moins qu'une évaluation appropriée du risque n'établisse concrètement que l'utilisation du pesticide à usage agricole dans les conditions proposées n'a pas d'impact inacceptable sur les larves, le comportement des abeilles et la survie et le développement de la colonie.

On notera dès maintenant qu'il n'existe toujours pas à ce jour, à notre connaissance, de protocoles validés de tests permettant d'évaluer les impacts d'un produit sur les larves et sur le développement de la colonie.

2.3. Que disent les dossiers Imidacloprid et Fipronil par rapport aux abeilles ?

1- Imidacloprid

(Sur base du volume1 du DAR disponible sur demande, version septembre 2006 ; Etat rapporteur : Allemagne).

Le rapport estime, dans sa version actuelle, que les enrobages de semences ne posent aucun problème pour les abeilles. Les HQ (Hazard Quotient, = rapport entre la dose par ha et la DL50 de l'abeille) sont estimés non pertinents pour les enrobages de semence et donc le HQ n'est tout simplement pas pris en considération. Bref hormis pour les pulvérisations (cas du Confidor) dont il est dit qu'elles sont dangereuses pour les abeilles, le risque pour les abeilles n'est tout simplement pas pris en compte

Remarque : Certaines publications⁶ préconisent en ce sens un remplacement du HQ par le rapport PEC/PNEC⁷ mais ceci ne figure pas dans la législation.

2- Fipronil

(Sur base de la Peer Review disponible sur le site de l'EFSA ; Etat rapporteur : France)

Ici aussi le rapport considère qu'il est inapproprié de calculer la valeur HQ pour les traitements de semences. Il considère que les incidents français sont dus à un défaut de l'enrobage et signale que les autres Etats membres n'ont signalé aucun problème dans les ruchers pour ce produit.

⁶ notamment Halm & alii, 2006 : New Risk Assessment Approach for Systemic Insecticides : The Case of Honey Bees and Imidacloprid, Environ. Sci. Technol., 40,n 2448-2457.

⁷ PEC = predicted environmental concentration/ predicted no effect concentration

Cette conclusion n'inclut pas les dernières études fournies en addendum au dossier et il est stipulé que *une évaluation du risque incluse en addendum doit être validée par la réunion des experts.*

Deux remarques en guise de conclusions...

- L'intérêt de l'abeille comme révélateur de l'environnement . En effet elles récoltent dans tout l'environnement, et sont coloniales et donc très sensibles : une ruche peut donc mourir sans que ses abeilles meurent, par dérèglement de mécanismes très subtils. Elles apparaissent donc bien comme les précurseurs du destin des autres espèces, la nôtre compris...
- Le problème du respect de l'intérêt général dans la législation « pesticides ». Il apparaît que les législations sont, d'une part pas facile à rassembler (ce qui veut dire qu'il n'y a pas grand-monde qui en est demandeur) ; et d'autre part hyper-complexes. Les rapports scientifiques sont d'une lourdeur accablante : 2000 pages de Risk Assessment, qui les lit, qui contrôle la fiabilité des tests ? Le nombre de personnes compétentes est quant à lui hyper-restreint : quelques personnes, fonctionnaires pour la plupart. Quel équilibre entre le 'punch' d'un secteur très concentré, dont les entreprises sont des poids-lourds, qui dispose d'une force de lobbying considérables (27 personnes à Bruxelles pour représenter les intérêts de Phytofar auprès de la Commission) - et le secteur public sensé garder l'église au milieu du village ?

C'est le fond du problème et il est structurel ; au-delà de la problématique 'abeilles' qui en est emblématique, c'est cela qu'il faut montrer.

Sources :

Directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

Journal officiel n° L 230 du 19/08/1991 p. 0001 – 0032

Voir <http://europa.eu/scadplus/leg/fr/lvb/l13002a.htm>

Directive avec toutes ses annexes

en français : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/consleg/1991/L/01991L0414-20051201-fr.pdf>

(pp. 222 et 232 pour les points 2.5.2.3 relatifs aux abeilles)

in het Nederlands : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/consleg/1991/L/01991L0414-20051201-nl.pdf>

(bl. 227 en 237 voor de punten die bijen betreffen)

in Deutsch : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/consleg/1991/L/01991L0414-20051201-de.pdf>

(bl. 226 und 326 für punten 2.5.2.3)

en Español : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/consleg/1991/L/01991L0414-20051201-es.pdf>

(pp. 212 y 222 para articulos del anexo VI sobre las abejas)

In English : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/consleg/1991/L/01991L0414-20051201-en.pdf>

(pp. 208 & 218 for points 2.5.2.3)

Sur les agréments : liste des matières actives de l'annexe I de la directive + agréments belges : sites fytoweb :

<http://www.fytoweb.fgov.be/indexFr.asp>.