

06-07-21

SanEco : distorsion de concurrence

A l'automne 2005, la mission SanEco menée par M. Josy Mazodier a mené une étude sur les distorsions de concurrence, subies par les opérateurs français et consécutives à des réglementations sanitaires ou phytosanitaires nationales. Pour le secteur des fruits et légumes, la mission a auditionné, entre autres, le Ctifl, l'Unilet, le Cerafel Bretagne. Elle a rendu son rapport qui est disponible sur le site du ministère de l'agriculture.

Voir lien ci-après :

<http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/concurrence.pdf>

Quelques limites ou interrogations liées au rapport :

Du point de vue de l'analyse de la situation, le rapport insiste sur le handicap pour la filière française. C'est une partie de la vérité. La confusion est surtout évoquée concernant les signes de qualité privés, mais seulement partiellement mentionnée concernant la réglementation. Dans les faits, la législation phytosanitaire à l'échelle européenne comme nationale est un véritable chaos, qui entraîne une insécurité juridique pour tous les acteurs de la filière européenne. Pour sortir de cette situation, les Pouvoirs Publics doivent assumer la responsabilité, au moins du point de vue de la communication de la nécessité de la protection phytosanitaire. Ce qu'ils "n'osent" pas faire dans la situation actuelle... Il est vrai que la mission ne pouvait pas exprimer cette réalité aussi crûment.

Extraits du rapport de la Mission Saneco

3.2.1. La réglementation nationale en matière de produits de traitement phytosanitaires

C'est le sujet le plus préoccupant ; la mission relève le sentiment des opérateurs que l'évolution récente de la réglementation française en matière d'utilisation des produits phyto pharmaceutiques (délais avant récolte (DAR), interdiction des mélanges, LMR,...) est une cause importante de perturbations économiques et de distorsions de concurrence dans le secteur végétal au détriment des entreprises agricoles et industrielles françaises. Le dispositif français, très encadré dès l'origine et porté par l'activité développement des SRPV (avertissements agricoles), vise à garantir la qualité de nos produits. Ce dispositif avait un effet incitatif de recherche de solutions novatrices ou plus élaborées, et de proposition de pratiques agricoles garantissant la conformité et la salubrité des denrées. L'enquête (7) menée par la mission auprès des attachés agricole de l'UE, dont la bonne réactivité mérite d'être soulignée, montre que la majorité des Etats mettent en application la directive 91/414 concernant l'AMM des produits phyto pharmaceutiques. Ils procèdent actuellement à l'adaptation de leur dispositif aux dispositions du règlement 178/2002 : il serait très utile d'effectuer une étude plus détaillée sur l'encadrement des pratiques et des préconisations qui se met en place.

La réglementation en matière d'autorisation de mise en marché (AMM) en France est jugée, à ce jour, peu adaptée et handicapante par comparaison avec les dispositions en vigueur dans d'autres pays. Elle ne permet pas l'adaptation des pratiques au cas par cas comme en matière de pharmacie vétérinaire qui pose clairement les responsabilités en matière de prescription. Elle est mise en oeuvre selon des modalités longues et incertaines. L'administration est handicapée par le fonctionnement de commissions et inhibée par une appréciation dominée par le principe de précaution.

Les producteurs de molécules ou de préparations se détournent du marché français, considéré autrefois comme marché de référence. On constate une réduction préoccupante de la liste des produits homologués, voire, pour certaines cultures maraîchères, peu attractives pour les producteurs de produits de traitement, une absence totale de produits, ou des pratiques illégales. Les OP restent réticentes à se substituer, comme la réglementation le leur permettrait, aux propriétaires de molécules pour demander un AMM dans le cadre des usages mineurs. Les producteurs français dont la productivité s'en trouverait affectée supporteraient des pertes de parts de marchés, pour les fruits et légumes frais comme pour ceux destinés à la conserverie ou à la surgélation, au profit de producteurs d'autres pays d'Europe (Belgique, Pologne, Espagne, etc.) ou de pays tiers (Chine, etc.). Le problème nous a été rapporté de l'importation, de la vente et de l'utilisation illégale de formulations non homologuées en France mais homologuées dans les pays membres voisins. **Il semble que si les dispositions françaises sont pénalisantes pour les professionnels,**

ce serait sur trois points de procédures :

- les délais de ces procédures,

- la dérogation appelée « usage essentiel ». Si la substance active (SA) n'est plus inscrite à la suite d'une évaluation défavorable, la position de principe de la France et toujours défendue en CP CASA est de ne pas délivrer d'AMM contrairement à d'autres Etats ;

- l'AMM pour « usage mineur » qui vise à obtenir une homologation par extension sur la base d'un dossier simplifié. Cette possibilité pourrait être mieux exploitée.

En pratique, elle est liée à l'établissement de conventions triparties et donc d'un accord préalable qui n'est pas systématique pour les usages « orphelins ». Cette situation serait en grande partie liée au fonctionnement de la procédure d'homologation (comité d'homologation, commission des toxiques, commission des PPP, etc.), qui est spécifique à la France, le secteur phytosanitaire n'ayant pas été pris en charge par l'AFSSA lors de sa constitution en 1998.

Le transfert à l'AFSSA de l'évaluation des risques liés aux produits phytopharmaceutiques tel qu'il découle des articles 70 et 71 de la loi d'orientation agricole permettra de remédier pour une part à ces difficultés. Il serait cependant souhaitable de compléter cette réforme en s'efforçant parallèlement d'améliorer la maîtrise des conditions de prescription et d'utilisation des traitements phytosanitaires.

(7) Se reporter à l'annexe 6-1 : fiche technique sur la réglementation applicable aux produits phytopharmaceutiques

(...)

(dans ce deuxième extrait certains passages mis en gras le sont par la mission elle-même)

4.1.2. Le secteur phytosanitaire et les conditions d'utilisation des produits phytopharmaceutiques :

La mission estime qu'une bonne part des critiques faites par les acteurs qu'elle a rencontrés est justifiée.

Pour y remédier, elle considère qu'il serait nécessaire **d'engager un véritable travail de refondation du dispositif** en vigueur en France pour la mise en application de la directive 91/414 en étroite concertation avec les acteurs intéressés. La première phase devrait s'attacher à **mieux positionner clairement la chaîne des responsabilités** et étudier en particulier s'il ne convient pas d'identifier, comme en pharmacie vétérinaire, une nouvelle responsabilité de « prescripteur ». Il conviendra ensuite **d'appliquer au dispositif des méthodes modernes de responsabilisation, de formation, de qualification et de contrôle**. C'est à cette condition que l'on pourra remédier aux désordres constatés et tendre vers un meilleur optimum entre efficacité réglementaire et réduction des coûts de transaction supportés par les acteurs économiques. Ce domaine est aussi concerné par la mise en place de la « Food Law ». **Le dispositif français lié au service de la protection des végétaux effectue une révolution culturelle sous cette pression réglementaire européenne et dans la logique de la réorganisation en cours des services de l'état. La protection des végétaux se recentre sur la santé végétale et le contrôle des conséquences environnementales et sanitaires des intrants en productions végétales.**

D'ores et déjà la DGAI (Sous-direction de la PV) a pris la mesure des principaux points limitants de son action. Le transfert de l'évaluation et de l'homologation des PPP et de biocides à l'AFSSA est prévu par la LOA de septembre 2005. L'organisation des contrôles et des plans de surveillance se décline de manière homologue à ceux mis en place par le secteur vétérinaire. **La modification de la réglementation de la distribution des PPP est envisagée est assumée par les autorités compétentes de l'État membre, à travers leurs activités de contrôle. Ces disparités sont susceptibles de créer des entraves aux échanges et des distorsions de concurrence entre les exploitants du secteur alimentaire dans les différents États membres.... La mise en place d'une Autorité européenne de sécurité des aliments, ..., doit renforcer le système actuel de support scientifique et technique qui n'est plus en mesure de faire face aux demandes croissantes qui lui sont adressées... Une étroite coopération de l'Autorité avec les instances compétentes des États membres est indispensable pour assurer son fonctionnement efficace.... La coopération et l'échange adéquat d'informations doivent aussi minimiser la possibilité d'émettre des avis scientifiques divergents... »** en liaison avec les professionnels, avec trois niveaux d'intervenants: les préconisateurs les distributeurs, et les applicateurs, qui seront responsables d'une traçabilité détaillée de ces produits.

4.1.3. Réglementation, normalisation et référentiels privés

Nos interlocuteurs ont attiré notre attention sur la multiplicité des référentiels imposés en plus de la réglementation et sur la complexité des procédures de contrôle qui leur étaient associées.

Bien que ces dispositifs visent chacun des objectifs spécifiques, tous légitimes, il n'en est pas moins incontestable que l'on constate depuis quelques années des évolutions, tant sur le plan réglementaire que dans la relation client - fournisseur, qui se traduisent pour le

producteur par une multiplication des contrôles de toute nature et donc pas des coûts supplémentaires et, dans une certaine mesure, par **une certaine confusion et une dégradation de la lisibilité de l'ensemble de ces dispositifs.**

C'est pour analyser cette évolution que le ministère de l'agriculture a confié en 2005 à l'INRA une étude sur « l'articulation entre réglementation, normalisation et référentiels privés » à partir des résultats de trois enquêtes auprès des fournisseurs, des clients (distributeurs), des organismes certificateurs, des instituts de normalisation et des structures d'interface.

L'étude fait clairement ressortir comment le passage progressif du cadre réglementaire européen d'obligations de moyens vers des obligations de résultat et la mise en place d'une traçabilité, a bouleversé l'organisation des chaînes de responsabilité et explique dans une large mesure l'émergence des marques de distributeurs et la puissance des référentiels imposés par la grande distribution.

La mise en oeuvre du règlement 178/2002 et du paquet hygiène va de toute évidence renforcer l'évolution constatée et conduire les pouvoirs publics à réexaminer la nature des contrôles à opérer, les métiers qui s'y rapportent et l'organisation de leurs services.

Des futurs possibles, envisagés par l'étude, le troisième dit « de dispersion harmonisée » doit être privilégié dans la mesure où il vise à organiser des **convergences entre les standards**. La régulation s'opérerait par les entreprises par intégration raisonnée des standards privés et par la normalisation. Les **pouvoirs publics** devront y **jouer un rôle essentiel de régulateur au titre de la concurrence et de la réalisation des objectifs de santé publique.**