

Avis « Porteurs d'intérêts »

Avis n°2019-1 du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses sur l'application de la Charte régissant les relations de l'Anses avec les porteurs d'intérêts





Synthèse de l'Avis

Depuis la loi d'octobre 2014, l'Anses est chargée de délivrer les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. Consciente, dès le départ, des risques de pression de la part des porteurs d'intérêts (PI) que pourrait susciter cette nouvelle mission, l'Agence a accompagné sa future organisation d'une réflexion déontologique sur les modalités de ses interactions avec les acteurs socio-économiques. Dans son avis publié en juin 2015, le CDPCI avait recommandé l'instauration de garde-fous (rédaction d'une charte, création d'un registre des entretiens avec les PI, sensibilisation des agents aux techniques de lobbying) visant à concilier l'exigence d'indépendance de l'Agence et l'expression des parties prenantes défendant des intérêts ou des causes.

L'année même de la sortie de l'avis du CDPCI, l'Agence a publié une « charte relative aux relations avec les porteurs d'intérêt dans le cadre de l'instruction des dossiers d'intrants du végétal » énonçant les principes déontologiques devant présider à toute relation avec un PI : équité d'accès entre les PI permettant à chacun de faire entendre sa voix, garantie d'expression de la pluralité et de la diversité des points de vue, transparence et traçabilité des visites assurées par un registre où sont consignées les rencontres avec les PI.

En avril 2018, le CDPCI a été saisi par l'Anses pour examiner la pertinence et l'efficacité du registre. Cette demande a fait suite aux difficultés rencontrées par l'Agence pour évaluer la mise en œuvre de la Charte, en l'absence d'un référentiel pertinent et d'une méthodologie permettant de vérifier l'équité d'accès à l'Anses.

L'analyse menée par le CDPCI permet de conclure que le registre s'est révélé relativement efficace en termes de transparence et de traçabilité. Cependant, le comité a pointé une sur-représentation de certaines catégories d'intérêts qui lui paraît inévitable tant que les PI ont l'initiative des demandes de rencontres et que les parties prenantes les plus mobilisées demeurent celles dont les activités sont directement impactées par les décisions de l'Agence. Cette sur-représentation déroge au devoir d'équité d'accès prévu par la Charte.

Aussi, dans ses recommandations, le CDPCI insiste sur la nécessité pour l'Anses de corriger le dispositif actuel de telle manière que l'équité soit davantage respectée :

- 1) - Evaluer l'opportunité des rencontres avec les PI en fonction du critère d'utilité réciproque ;
- 2) - Restreindre les échanges aux demandes motivées par un besoin d'explication d'un avis d'expertise déjà rendu par l'agence ;
- 3) - Assurer une plus grande effectivité au Délégué aux relations avec les PI, afin que ce dernier puisse préconiser des mesures correctrices en cas de disparités révélées par des indicateurs de tendances ;
- 4) - Renforcer la transparence du registre au moyen d'un compte-rendu d'échange systématique ;
- 5) - Aux yeux du CDPCI, il convient de dresser, à intervalles réguliers, un inventaire des pratiques en termes d'échanges avec les PI en raison des risques d'influence qui leur sont inhérents.

Le CDPCI estime, par ailleurs, que la gestion des relations avec les PI suppose de pondérer les rencontres bilatérales par des rencontres multilatérales, à la faveur de la plateforme ouverte à l'ensemble des parties prenantes, qu'il considère comme le lieu privilégié d'expression de la diversité des positionnements. Dans ce cadre, le CDPCI préconise l'organisation de séminaires sur des thèmes qui mettent aux prises des intérêts différents. Ce dispositif à double entrée ne doit jamais s'écarter de sa finalité qui est de préserver l'indépendance de l'Agence, tout en faisant droit aux besoins d'information des porteurs d'intérêts.

Le présent avis traite également de la pertinence d'étendre la charte régissant les relations avec les porteurs d'intérêts aux biocides et au tabac qui figurent désormais dans le champ de compétence de l'Agence. Compte-tenu de la similitude de l'encadrement réglementaire de ces produits au niveau national et européen, du durcissement actuel de leur régime d'évaluation et de gestion, des enjeux économiques majeurs qui leur sont attachés et du lobbying organisé qu'ils suscitent, le CDPCI a estimé que l'extension de la charte aux PI de ces catégories de produits était justifiée et appropriée.





Introduction	7
1. Le contexte de la décision de délivrance des AMM	8
1.1 Une prise de décision dans un contexte politique de réduction des impacts et des utilisations des produits phytopharmaceutiques (PPP)	8
1.2 Un cadre contraint, des marges de manœuvre	8
1.3 La prévention des risques d'influence	10
2 Le dispositif actuel régissant les relations avec les PI : bilan descriptif	11
2.1 Une charte des relations avec les porteurs d'intérêts et un registre de visites	11
2.2 Le descriptif du registre	12
2.3 Les rubriques du registre	12
3 Analyse du dispositif	14
3.1 Les porteurs d'intérêts inscrits dans le registre	14
3.2 L'initiative laissée aux PI des demandes d'entretiens induit des risques de sur-représentation de certaines catégories	15
3.3 La caractérisation des intérêts doit se faire en fonction des pratiques et non en fonction des discours	15
3.4 La question de l'équité d'accès	16
3.5 Pour une représentation équilibrée des intérêts	17
4 Les recommandations du CDPCI	18
4.1 Élaborer un cadre d'analyse et de gestion des intérêts et des causes en présence .	18
4.1.1 Consolider l'approche socio-économique.....	18
4.1.2 Favoriser une gestion collégiale des relations avec les porteurs d'intérêts.....	20
4.1.3 Formaliser une fonction de responsable chargé de l'analyse et de l'organisation des interactions entre l'Anses et les porteurs d'intérêts	20
4.1.4 Mettre en place la formation des agents	21
4.2 Gérer les relations avec les porteurs d'intérêts en utilisant les deux outils disponibles que sont le registre et la plate-forme	21
4.2.1 Le registre : des relations bilatérales sous conditions	21
4.2.2 La plate-forme, lieu d'expression ouvert à la diversité des intérêts et des causes.....	23
5 Étendre la charte aux produits biocides et au tabac ?	25
5.1 Biocides et produits du tabac : des produits réglementés dans un cadre communautaire et national, désormais dans le champ de compétences de l'Anses	25
5.2 Un durcissement récent du régime d'évaluation et de gestion des risques	26
5.3 Des enjeux économiques et sanitaires majeurs, un lobbying organisé	27
5.4 Une extension justifiée de la charte aux porteurs d'intérêts dans le domaine des biocides et du tabac	28
Annexe : Les porteurs d'intérêts inscrits dans le registre	30





Introduction

Dès 2014, l'Anses, consciente des risques de pression que pouvait susciter sa nouvelle mission d'AMM des produits phytosanitaires, avait saisi le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts (CDPCI) sur « les dispositions qui pourraient être prises pour que l'expression des différents groupes d'intérêts auprès de l'Agence soit à la fois rendue explicite et organisée, tout en préservant la sérénité nécessaire au processus d'instruction des dossiers et l'indépendance de la prise de décision ». Les recommandations émises dans l'avis n°2015-1 du 24 juin 2015 « Évaluation et gestion des PPP : consolider l'indépendance de l'Anses après la loi du 13 octobre 2014 », insistent sur la nécessaire organisation de l'expression des différents intérêts. Plusieurs des recommandations du CDPCI ont été suivies par l'Agence : rédaction d'une charte fixant des règles encadrant les relations entre l'Anses et les porteurs d'intérêts¹, tenue d'un registre consignait les entretiens entre l'Agence et les demandeurs, et la sensibilisation des personnels de l'Agence aux risques d'emprise et aux moyens de s'en prémunir.

La charte des relations avec les porteurs d'intérêts, mise en place en 2015, a pour objet de définir le cadre de l'expression des différents groupes d'intérêts qui pourraient se manifester auprès de l'Agence, afin d'organiser les interactions et de les rendre lisibles, tout en préservant la sérénité nécessaire au processus d'instruction des dossiers.

Dans ses relations avec les porteurs d'intérêts, la charte engageait l'Agence à être attentive au respect des principes suivants :

- l'équité d'accès permettant aux parties prenantes de faire entendre leur point de vue, garantissant ainsi l'expression de la pluralité des argumentations et de la diversité des sensibilités ;
- la mise en place et la tenue d'un registre destiné à assurer la transparence et la traçabilité des interventions auprès de l'Agence.

Près de 3 ans après le début de la mise en place de ce dispositif, l'Agence a souhaité établir un premier bilan de ce dispositif au travers, notamment, de l'examen du registre. Dans le travail d'analyse de ce document, l'Agence dit avoir rencontré des difficultés qu'elle estime liées à l'absence de référentiel et d'une méthodologie adaptée. Selon elle, ces difficultés pointent le besoin de définir un cadre d'analyse qui réponde aux questions suivantes : Quelles seraient les modalités pertinentes d'analyse du registre des porteurs d'intérêts ? Comment définir et établir une catégorisation des intérêts à prendre en compte ? Quels critères d'appréciation retenir pour garantir l'équité d'accès des PI à l'Agence ?

Ces questions motivent le premier volet de la saisine adressées au CDPCI par la DG de l'Anses en date du 28 mars 2018.

Le second volet de la saisine interroge le CDPCI sur la pertinence d'étendre l'application de la charte à l'ensemble des porteurs d'intérêts dans le domaine des produits réglementés dont l'Anses a désormais la charge.

Depuis 2015 en effet, l'Anses a vu son champ de décision d'AMM étendu aux biocides² et l'Agence a été, par ailleurs, chargée du recueil et de l'analyse des déclarations des fabricants de produits du tabac³. L'Agence est aujourd'hui responsable à la fois de l'évaluation scientifique des risques présentés par ces produits, qui a été sa mission historique, et, pour les PPP et les biocides, de la gestion de ces risques qui, naguère, incombait respectivement au Ministère de l'Agriculture⁴ et au ministère de l'écologie. Les pressions auxquelles l'Anses estimait se trouver exposée dans le cas des PPP sont susceptibles à l'évidence de s'exercer dans ces nouveaux domaines. L'actualité européenne et nationale récente sur la réglementation des pesticides (glyphosate, néonicotinoïdes) illustre la forte mobilisation des lobbies auprès des autorités, mais également une demande sociétale croissante de prise en compte des enjeux sanitaires et environnementaux liés aux PPP et biocides.

¹ Charte relative aux relations aux porteurs d'intérêts, <https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-CharteRelationsPorteursdInteretsIntrants2016.pdf>, p.1

² Depuis le 1^{er} juillet 2016, en application de la loi portant sur diverses dispositions d'adaptation du droit de l'union européenne du 2 décembre 2015, l'Anses est chargée de délivrer, retirer et modifier les AMM pour les produits biocides.

³ Par arrêté du 22 août 2016, l'Anses a été chargée de recueillir et d'analyser les informations contenues dans les déclarations des fabricants et importateurs de produits du tabac et produits connexes.

⁴ Dans le cadre de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) du 13 octobre 2014, le ministère chargé de l'Agriculture reste compétent pour délivrer, dans des situations d'urgence phytosanitaire, des autorisations de mise sur le marché d'une durée maximale de 120 jours. Ces décisions sont rendues publiques sur le site du ministère durant leur période de validité.



1. Le contexte de la décision de délivrance des AMM

1.1 Une prise de décision dans un contexte politique de réduction des impacts et des utilisations des produits phytopharmaceutiques (PPP)

La prise de décision de mise sur le marché intervient aujourd'hui dans un contexte de volonté politique de moindre utilisation des PPP qui repose sur deux composantes complémentaires de l'action publique : d'une part, la réduction des impacts des PPP sur la population et l'environnement, qui relève de la mission d'évaluation des risques de l'Anses, et d'autre part, la diminution des utilisations qui implique des actions relevant de l'autorité politique (Plan Ecophyto 2 qui prévoit une réduction de 50% d'ici 2025) qui requiert une prise en considération de leurs conséquences sur l'économie et les choix sociétaux.

S'agissant de la réduction d'emploi des PPP, le débat a été longtemps focalisé sur l'affrontement entre, d'une part, la rationalité d'un modèle économique performant fondé sur l'utilisation des PPP invoquée par les firmes et une partie des professionnels agricoles et, d'autre part, les alertes lancées par les associations sur les dangers des PPP pour la santé publique et l'environnement et la volonté de s'engager dans un nouveau modèle dit agroécologique. Les récents chiffrages des dommages causés par les PPP amènent à revoir cette opposition binaire entre économie et développement durable. Un rapport du Haut conseil de la santé publique, repris par l'IGAS, mentionne des coûts importants liés aux conséquences de l'usage intensif des PPP sur la santé humaine, la santé animale et l'environnement⁵. Par ailleurs, des études récentes sur des pratiques agricoles moins consommatrices de PPP et des expérimentations conduites à large échelle chez les agriculteurs ont montré qu'une réduction de l'emploi des PPP est possible sans perte de performances et qu'elle pourrait, à l'échelle française, atteindre 30% à la condition de s'engager dans l'adaptation des systèmes de culture.⁶

Ces divergences d'appréciation exprimées par les « porteurs d'intérêts » suscitent des tensions auxquelles l'Anses se trouve confrontée.

1.2 Un cadre contraint, des marges de manœuvre

La transparence sur la manière dont l'Anses passe de l'avis scientifique à la décision de mise sur le marché est un élément-clé pour que sa décision soit légitime et reconnue. Les critères et le processus de décision sont décrits dans le document « lignes directrices », soumis à consultation publique avant sa publication en juillet 2015, conformément aux articles L.120-1 et L.120-2 du code de l'environnement.

⁵ Le rapport du Haut conseil de santé publique mentionne un coût de 120 milliards d'euros par an en Europe lié aux conséquences sur la santé de l'ensemble des PPP, *via* leurs mécanismes de perturbation endocrinienne. Pour les ressources naturelles, par exemple, le coût du traitement curatif des cours d'eau contaminés par les PPP s'élèverait à 300 millions d'euros par an ; dans le domaine de la biodiversité, le service rendu par les pollinisateurs à la production marchande évalué entre 2,3 à 5,3 Mds d'euros/an pourrait être menacé par l'impact des PPP. Stratégie nationale de santé, septembre 2017.

⁶ *Reducing pesticide use while preserving crop productivity and profitability on arable farms*, Martin Lechenet, Fabrice Dessaint, Guillaume Py, David Makowsky, Nicolas Munier-Jolain, Nature plants, 27 février 2017.



Les conclusions de l'évaluation indiquent pour chaque critère mentionné à l'annexe du règlement (UE) n°546/2011 si le résultat est conforme aux exigences de la réglementation communautaire. L'autorisation de mise sur le marché ne sera accordée que si, pour tout ou pour partie des usages revendiqués, le résultat de l'évaluation permet de conclure à la conformité à l'ensemble des exigences réglementaires. L'autorisation est délivrée pour les usages respectant ces exigences, en intégrant le cas échéant dans la décision des restrictions et mesures de gestion des risques.

L'évaluation du produit repose sur les documents fournis par le pétitionnaire, les études toxicologiques disponibles et les données d'observation qui proviennent de la phytopharmacovigilance. Le processus d'AMM peut déboucher sur une autorisation, pour l'ensemble ou seulement une partie des usages revendiqués, ou un refus d'autorisation. En cas de réexamen de l'AMM, notamment après réapprobation de la substance active, chaque usage du produit peut être réautoriser ou retiré. De la même façon, de nouvelles données de phytopharmacovigilance, ou de nouvelles données publiées dans la littérature, si elles mettent en évidence un « risque inacceptable », peuvent amener à tout moment une restriction ou un retrait de l'autorisation de mise sur le marché.

Il existe des cas pour lesquels l'Anses ne peut pas conclure à la conformité aux exigences réglementaires : lorsque, par exemple, des données toxicologiques ou éco-toxicologiques nouvelles mais encore non intégrées au cadre réglementaire sont susceptibles de remettre en question les conditions d'approbation de la substance active ; ou lorsque, pour un produit, l'efficacité démontrée par les essais présentés s'avère relative ; ou lorsqu'il existe des discordances entre les évaluations réalisées par des Etats membres sur la toxicité d'un produit sur l'environnement qui peuvent être, par exemple, imputées au fait que les modèles correspondant aux conditions pédoclimatiques de chaque territoire sont différents. Par ailleurs, un examen complémentaire du dossier par la direction des autorisations de mise sur le marché peut être rendu nécessaire lorsque les mesures de gestion des risques associées aux résultats de l'évaluation, destinées aux utilisateurs (calendrier de traitement, port d'équipement...) posent problème en termes de faisabilité sur le terrain. Ce nouvel examen prend en compte les conditions réelles d'utilisation et fait intervenir des considérations d'ordre technique et économique (à quels besoins correspond l'usage du produit ? Quels sont les obstacles à la mise en œuvre des préconisations ? Peut-on aménager ces préconisations ? Quel est l'impact économique de l'interdiction du produit ?).

C'est au comité de suivi des autorisations de mise sur le marché (CSAMM), prévu par la loi d'avenir pour l'agriculture, qu'il revient de conseiller l'Agence, à sa demande, sur la faisabilité technique et socio-économique des mesures de gestion associées aux AMM et sur l'intérêt agronomique des solutions phytosanitaires disponibles.

Le CDPCI relève que ce comité, qui rassemble des compétences croisant utilisation des PPP et santé humaine, agronomie, et environnement, ne peut être considéré comme une entité neutre puisqu'il compte parmi ses membres des personnes (en l'occurrence, des représentants d'instituts techniques et d'une ONG) susceptibles de représenter des intérêts catégoriels.

L'Anses a également la possibilité, lorsque des données issues de la pharmacovigilance, mettent en évidence un risque grave pour la santé humaine ou animale ou pour l'environnement de restreindre ou d'interdire l'utilisation et la vente d'un produit. Le cas se présente également lorsqu'il s'avère que la composition ou la qualité d'un produit mis sur le marché ne correspond pas exactement aux spécifications du dossier d'AMM.



Ces différents cas de figure concernant la délivrance, la suspension ou l'interdiction des AMM montrent que l'Anses dispose d'un espace d'interprétation et d'initiative dans lequel certaines décisions, dans la mesure où elles se situent en dehors du cadre contraint de la réglementation européenne et s'appliquent aux conditions françaises d'utilisation des PPP, pourront être discutées par les porteurs d'intérêts.

On peut observer depuis l'élargissement des missions de l'Anses une forte activité d'évaluations/décisions, dites « de guichet », portant sur un produit (de janvier à décembre 2018, 1891 demandes relatives aux AMM, dont 162 demandes de nouvelles AMM, renouvellement ou extension d'usage ont été reçues, 2081 décisions ont été signées dont 204 décisions majeures (délivrance ou refus de nouvelles AMM, renouvellement ou extension d'usage).

1.3 La prévention des risques d'influence

La mission de délivrance des AMM crée une situation nouvelle pour l'Anses. Derrière les produits destinés à être commercialisés sur lesquels elle est appelée à statuer, il y a des acteurs économiques (pétitionnaires, entreprises privées de l'agrofourmiture, une partie du monde agricole), mais également une opinion publique de plus en plus sensibilisée aux risques que représentent les PPP.

La décision de mise sur le marché intervient dans un contexte d'orientations politiques et de choix économiques, ayant des conséquences importantes sur les activités des acteurs concernés. Avant la réforme des missions de l'Agence, la phase d'évaluation « hors-sol », dégagée de toute considération d'ordre économique et social, laissait place à la phase de décision d'AMM dont la responsabilité incombait au ministère de l'Agriculture. C'est là que les porteurs d'intérêts pouvaient se manifester pour faire valoir leurs arguments dans une séquence de dialogue avec les gestionnaires publics, non nécessairement tracée, sur des bases plus larges que la seule évaluation scientifique : discussions sur les bénéfices/risques de l'interdiction d'un produit; impasses dans lesquelles pourraient se trouver certaines filières privées de produits jugés indispensables à une culture donnée ; difficultés de mise en œuvre des préconisations d'emploi des produits ; pertes redoutées de rendements et de revenus ; impacts sur l'emploi et les échanges commerciaux. L'intervention des porteurs d'intérêts directement impactés par les décisions d'AMM se trouve aujourd'hui reportée sur l'Agence.

L'Anses, prenant en compte les différentes définitions juridiques existantes⁷, définit les porteurs d'intérêts comme « toutes les parties dont les intérêts ou la cause qu'ils servent sont susceptibles d'être favorisés ou défavorisés par l'Agence. Ces intérêts peuvent être commerciaux, financiers, intellectuels ou militants d'une cause particulière ».

À quelle finalité répond ce type de rencontres de l'Anses avec les porteurs d'intérêts ?

On peut y voir un moyen d'échanges d'informations portant sur le nouveau cadre réglementaire qui régit le marché des produits phytopharmaceutiques, les procédures d'instruction des dossiers et de la responsabilité exercée par l'Agence. Ces informations sont considérées, à tort ou à raison, comme étant utiles à l'Agence pour améliorer son processus décisionnel⁸.

⁷ Note de la Direction des affaires juridiques du 21/12/2017.

⁸ L'intervention des groupes de pression dans la sphère des politiques publiques est désormais reconnue dans sa capacité à apporter au législateur des informations nécessaires à la fabrication de la loi (loi Sapin II, 9 décembre 2016) et encadrée par des mesures de transparence (registre des représentants d'intérêts présents au parlement).



Il est nécessaire que ces informations soient exprimées dans le cadre d'un dispositif qui explicite la nature des relations entre l'Anses et les porteurs d'intérêts et assure la traçabilité et la transparence des contacts et des échanges. Les porteurs d'intérêts sont reçus par les représentants de l'Agence, et non par les évaluateurs de risques qui sont ainsi à l'abri de tentative de pression. L'examen du registre devrait, dans ces conditions, permettre à l'Agence d'avoir une vision globale des attentes et réticences de la société.

2 Le dispositif actuel régissant les relations avec les PI : bilan descriptif

2.1 Une charte des relations avec les porteurs d'intérêts et un registre de visites

L'avis du CDPCI de 2015 sur le transfert à l'Agence des missions de gestion des risques de PPP avait mis l'accent sur les risques de lobbying et formulé des recommandations susceptibles de réduire les risques d'ingérence dans la décision. Ces recommandations ont été globalement prises en compte par l'Anses et ont donné lieu à l'adoption d'une charte relative aux relations avec les PI dans le cadre de l'instruction des dossiers d'intrants du végétal. Cette charte « a pour objet de définir le cadre d'expression des différents groupes d'intérêts et de leurs représentants auprès de l'Agence afin de le rendre explicite et organisé, tout en préservant l'indépendance entre la prise de décision et l'évaluation des demandes ».

La charte s'articule autour de 4 principes :

- équité d'accès des porteurs d'intérêts leur permettant de faire entendre leur point de vue ;
- garantie d'expression de la pluralité et de la diversité des points de vue ;
- transparence et traçabilité des interventions ;
- sensibilisation des agents de l'Agence aux risques d'influence.

Le bilan réalisé par l'Agence de la mise en œuvre de la charte des relations avec les porteurs d'intérêts en mars 2018, à l'appui de la saisine qui a été adressée au CDPCI, est le suivant :

- une charte des relations avec les porteurs d'intérêts dans le cadre des nouveaux pouvoirs réglementaires de l'Anses a été publiée ;
- un registre des visites effectuées par les porteurs d'intérêts a été mis en place ;
- la fonction de délégué aux relations avec les porteurs d'intérêts existe. Il est envisagé de formaliser son rôle⁹ et ses fonctions de conseil aux autorités hiérarchiques ;
- les personnels de l'Anses impliqués dans le traitement des dossiers PPP recevront prochainement une formation destinée à comprendre les mécanismes d'influence. Ce plan de sensibilisation sera tout particulièrement destiné aux agents en contact avec des porteurs d'intérêts pour les mettre à l'abri des tentatives d'influence de la part d'acteurs d'intérêts privés.

⁹ Bilan et propositions pour l'application de la charte des relations avec les porteurs d'intérêts (mars 2018).



L'actuelle saisine est fondée sur le constat que, si le registre semble avoir répondu aux exigences de transparence et de traçabilité des échanges, l'appréciation de l'équité d'accès et de la pluralité des points de vue s'avère plus difficile à partir des données fournies par le registre, notamment du fait de la difficulté à catégoriser les intérêts en présence. La catégorie du registre « organisations professionnelles », par exemple, regroupe des intérêts non convergents, dont les producteurs céréaliers, favorables à l'emploi des pesticides, et les apiculteurs, qui demandent de le réduire. La rubrique « élus » comprend des parlementaires intervenant soit dans le cadre du vote de la loi, soit pour défendre les intérêts des acteurs économiques des régions dont ils sont les élus.

2.2 Le descriptif du registre

Le registre comptabilise 179 entretiens sur une période de deux ans et demi, entre le 1^{er} juillet 2015, date de sa mise en place, et le 2 février 2018 (72 pour les douze premiers mois, 48 pour les douze mois suivants, environ 59 pour les six derniers mois). Les rencontres ont lieu à l'initiative des porteurs d'intérêts qui en font la demande.

Ceux-ci sont reçus après décision prise collégalement par des représentants de différentes directions de l'Anses (DG, DAMM, DEPR...). Les demandes d'entretien concernent essentiellement les PPP, les biocides et les produits du tabac n'étant apparus qu'en 2016 dans la sphère de décision de l'Anses. Le registre n'est pas publié, mais disponible sur demande. Les rubriques du registre renseignent la date de l'entretien, le lieu, l'organisme porteur d'intérêts le domaine, la catégorie d'intérêt (metteur en marché, organisation professionnelle...), le nom du demandeur et sa fonction, les services de l'Anses en charge de recevoir les demandeurs, le nom des participants, l'objet de l'entretien et les autres thèmes abordés, l'ordre du jour.

2.3 Les rubriques du registre

Les rubriques relèvent de deux ordres : quantitatif et factuel (organismes visiteurs, catégories professionnelles...) et qualitatif, relatif au contenu des échanges. L'aspect qualitatif est traité de manière peu explicite, voire dans certains cas, difficilement compréhensible pour un lecteur n'ayant pas assisté aux échanges, ce qui peut s'expliquer en partie par la difficulté à faire figurer ces informations dans le format court de la rubrique.

Il faut saluer un effort de clarté réalisé à partir de 2017 afin d'améliorer la lisibilité du registre des PI : les sigles sont désormais développés, la catégorie à laquelle appartient le visiteur est presque toujours mentionnée (jusqu'en 2017, la mention « autre » était largement utilisée), même si des erreurs peuvent se glisser ici ou là (l'APCA n'est pas un ITA, la Coordination rurale est un syndicat), le renseignement des rubriques s'est affiné. Ainsi la rubrique « Nature de la demande » est devenu « Objet de la demande », ce qui est plus précis, et une rubrique a été ajoutée « Autres thèmes abordés », pour rendre transparents les glissements qui se produisent pendant l'entretien. On note que la fonction des participants est généralement mieux renseignée, ce qui n'est pas indifférent pour apprécier l'angle d'approche du demandeur, qui peut être d'ordre technique, réglementaire, communicationnel, ou politique.



La rubrique « Objet de l'entretien »

On relève que cette rubrique n'est pas systématiquement renseignée (Acta, Interfel, Maiz'Europe, Coordination rurale, février 2018, désignées par la mention sibylline « autre ») alors qu'elle est essentielle pour situer la nature des échanges. La rencontre ayant lieu à l'initiative du demandeur, c'est lui qui fixe l'objet de la rencontre. Le registre fait apparaître deux types de motifs de visites : les « points techniques sur dossier en cours » avec les pétitionnaires, et « les réunions de présentation de la nouvelle organisation de l'Anses ». L'un, d'ordre particulier est ciblé sur un produit, l'autre de portée générale a pour objet déclaré une meilleure connaissance mutuelle des interlocuteurs et la compréhension des étapes du processus de délivrance des AMM.

La rubrique « Ordre du jour »

Le registre actuel n'explicite pas toujours l'ordre du jour, sans doute parce qu'il apparaît souvent redondant avec la rubrique « Objet de l'entretien ». On trouve des mentions elliptiques quant au contenu des échanges qui ne permettent pas de se faire une idée, au moins sommaire, de ce qui s'est dit et des conclusions de l'entretien.

Par exemple :

« 2017-10-12 BASF/RE rencontre avec la direction générale de l'Anses sollicitation de la société BASF.msg »

« 14/09/2016 Institut de la vigne et DGAL « Présentation croisée des activités des participants. Echanges autour des relations à mettre en œuvre et à développer en lien avec les AMM de PPP pour les usages de la vigne »

« 19/01/2018 Arvalis : Echanges sur les travaux conduits par l'Anses » »,

« 22/01/2018 Confédération des planteurs de betteraves + Institut technique de la betterave – Impact de la suppression des NN sur la filière betterave »). Il peut arriver parfois que les rubriques « Objet de l'entretien » et « Ordre du jour » soient vides (réunion UIPP du 02/10/2015), ou mentionnent le terme « autre » (autre que quoi ?), ce qui met à mal la transparence attendue.

Il a été précisé au CDPCI que la prise de notes faite par l'Anses au cours de l'entretien donne lieu à un compte-rendu que l'Anses fait circuler auprès des participants, sans qu'un retour et une validation de ceux-ci ne soient systématiques.

En l'état actuel, le registre se présente comme un document d'enregistrement des visites « au fil de l'eau ». Cet effort de transparence a porté des fruits, par exemple en donnant une image au moins quantitative de l'importance des relations entre les milieux professionnels et l'Agence. Le registre a également permis de tracer les rencontres et d'en garder la mémoire. En revanche, la consultation du registre ne permet pas de se faire une idée précise de la nature et du contenu des échanges. L'objectif précis de la rencontre reste le plus souvent incertain à la seule lecture du registre. On ignore ainsi souvent s'il s'agit d'un apport d'informations complémentaires pour un dossier devant être expertisé, ou d'une visite plus largement consacrée à la défense d'intérêts particuliers.



3 Analyse du dispositif

3.1 Les porteurs d'intérêts inscrits dans le registre

Le CDPCI a tenté de dégager une typologie des visiteurs mentionnés dans le registre. Elle nécessite d'être affinée mais donne quelques ordres de grandeur pour apprécier la représentation des intérêts qui se sont manifestés auprès de l'Agence. L'analyse détaillée des participations des différents acteurs figure en annexe.

Les firmes et les représentants du monde agricole représentent environ 80% des visites. Ces derniers figurent en proportion supérieure (75 visites) à celle des firmes (64).

Le nombre de pétitionnaires reçus est à peu près stable sur les deux ans et demi de tenue du registre, de l'ordre d'une quinzaine par an, ce qui peut sembler peu au regard du nombre des dossiers traités par l'Anses sur cette période, et peut s'expliquer par le fait que la majorité des firmes reçues sont de grands groupes industriels qui peuvent porter plusieurs dossiers et ou des organisations qui peuvent représenter d'autres entreprises (UIPP).

La représentation massive du milieu agricole reflète sans surprise l'importance économique du secteur d'activité directement impacté par les décisions. Elle couvre l'ensemble des métiers de la filière, de l'amont (secteur de la semence) à la production elle-même (organisations professionnelles agricoles - OPA-, instituts techniques agricoles --ITA-) et à son aval (distribution et conseil, valorisation). La caractérisation des intérêts entre des structures dont les activités se chevauchent souvent (partenariats ITA/OPA, semenciers adhérents syndicaux, coopératives metteurs en marché de PPP...) n'est pas toujours aisée. La FNAMS, par exemple, qui représente les métiers de la multiplication des semences, développe des programmes avec les ITA, est membre de l'Association française de protection des plantes (pôle de compétitivité Végéphyll), adhérente de la FNSEA, et présente dans les commissions du GNIS.

Nombre de ces organisations sont de droit privé, gérées par des agriculteurs, et reconnues par le ministère de l'agriculture.

Le registre atteste, par ailleurs, la facilité d'accès à l'Anses de structures de création récente (Institut de l'abeille et de la pollinisation, l'Union des apiculteurs), ou qui n'ont pas le poids des grandes organisations professionnelles agricoles (telle la FNAB) et portent des intérêts divergents par rapport aux tendances dominantes.

L'état actuel du registre reflète l'intrication des intérêts mobilisés autour de la défense du modèle agricole dominant et l'émergence d'autres acteurs qui contestent cette vision et proposent des visions alternatives.

Si les intérêts économiques, financiers et commerciaux sont largement représentés dans le registre, il n'en va pas de même des intérêts « militants d'une cause particulière » cités par l'Agence dans la note juridique du 21/12/2017. Les visiteurs qui se situent en dehors de la sphère de l'agrofourriture et de l'agriculture apparaissent en nombre beaucoup plus restreint. On note notamment une très faible présence des ONG (deux ONG, Phytovictimes, Générations futures) et un petit nombre d'élus.



3.2 L'initiative laissée aux PI des demandes d'entretiens induit des risques de sur-représentation de certaines catégories

La diversité des organisations qui figurent dans le registre ne doit pas masquer des convergences d'intérêts d'ordre financier et économique ou des proximités de points de vue liées à des cultures de métier construites historiquement autour du paradigme d'une agriculture dont la performance repose sur le recours aux intrants. Les connexions entre ces organisations posent la question du risque que des intérêts semblables ne renforcent leurs positions en potentialisant l'effet d'audience d'arguments développés par les différentes parties et allant dans le même sens. On note, par exemple, une visite conjointe de la Confédération des planteurs de betteraves et de l'Institut technique de la betterave (22/01/2018) sur le sujet « Impact de la suppression des néonicotinoïdes sur la filière betterave ». Les alliances pratiquées entre des groupes d'intérêts proches mais autrement dénommés leur permettent d'amplifier leur voix. Des stratégies d'occupation du terrain (fréquence des visites, objets de visite récurrents ou semblables portés par des organismes différents) sont des moyens de modifier et d'orienter un rapport de forces. A cet égard, on note que l'Anses limite déjà le nombre des visites des industriels (une par an).

Une conséquence de la sur-représentation actuelle d'une catégorie est le risque de susciter ce que Charles Girard appelle des « mini-publics »¹⁰, d'instaurer des habitudes de dialogue avec des interlocuteurs récurrents. Par ailleurs, traiter chaque intérêt au cas par cas, d'autant plus que ce ne sont pas les mêmes agents de l'Anses qui reçoivent les porteurs d'intérêt, risque de priver l'Agence d'une vue d'ensemble sur les intérêts en présence, qui permettrait de repérer le « trop plein » ou le « pas assez ». La représentation majoritaire du monde agro-industriel et agricole peut par ailleurs conduire à occulter des mouvements à l'œuvre dans la société pour dénoncer les effets des PPP sur la santé et l'environnement et revendiquer une réduction de leur utilisation.

Actuellement, les arguments des firmes et des organisations professionnelles qui plaident pour la conservation du modèle traditionnel au nom de l'efficacité avérée de la lutte chimique et font valoir les craintes devant une rupture avec le modèle classique dominant dû à des manques de solutions techniques validées, sont ultra-majoritaires. Les autres points de vue et expériences ne sont quasiment pas représentés.

3.3 La caractérisation des intérêts doit se faire en fonction des pratiques et non en fonction des discours

La transition agroécologique, qui doit se traduire notamment par une réduction d'emploi des PPP, est inscrite dans la loi¹¹. Elle suscite des résistances dans le monde agro-industriel et agricole, même si on note une évolution positive dans ce sens. Les firmes industrielles, soucieuses de diversifier leurs options, investissent dans les produits de bio-contrôle, et l'objectif de réduction est désormais affiché dans les programmes des instances agricoles représentatives. La FNSEA et une trentaine d'organisations partenaires ont conclu en 2017 un « contrat de solutions pour une trajectoire de progrès en protection des plantes » qui se propose de « répondre aux attentes des citoyens concernant

¹⁰ *Démocratie délibérative, Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la délibération*, Charles Girard, R. Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourmiau J-M., Lefevre R., Neveu C. et Salles D. Paris, 2013.

¹¹ Loi d'avenir sur l'agriculture du 13 octobre 2014, loi Egalim de 1^{er} novembre 2018.



l'utilisation des PPP tout en garantissant la rentabilité économique des exploitations et des filières agricoles » (site de la FNSEA). Dans ce cadre, deux interprofessions, dont les productions sont particulièrement consommatrices de PPP, ont présenté leurs objectifs : 45% de réduction d'emploi des PPP en grandes cultures, 50% en viticulture d'ici trois ans. Cependant la volonté politique de réduction de la dépendance de l'agriculture aux PPP exprimée depuis une quinzaine d'années peine à se traduire dans les faits. On ne peut que constater l'échec du plan Ecophyto 1 (2008-2018 - objectif de réduction de 50% des utilisations de PPP à 10 ans-), qui peut être imputé notamment, selon une étude de l'INRA¹², au fait que les actions n'ont ciblé que les agriculteurs et leurs conseillers, sans tenir compte des effets du « verrouillage sociotechnique ». Ce terme désigne le phénomène d'étroite interdépendance entre les différents éléments d'un système de production (coopératives, instituts techniques, organisations professionnelles...) basé sur le recours aux pesticides. Dans leur note conjointe de suivi du plan Ecophyto 2017, les ministères de l'agriculture et de l'écologie notent : « Force est de constater que les résultats ne sont pas au rendez-vous. Après une légère baisse pour l'année 2015, l'indicateur NODU¹³, retenu pour évaluer la pression d'emploi des PPP, est stable pour les usages agricoles en 2016. Sa valeur moyenne triennale 2014-2016 a même augmenté de 12% par rapport à la moyenne triennale 2009-2011 ». Une analyse de l'évolution de l'indicateur NODU, par catégories de produits, montre notamment une augmentation du recours aux herbicides et aux fongicides. Par ailleurs, la mise en place du Certificat d'économie des PP (CEPP) qui oblige les distributeurs à mettre en œuvre auprès des utilisateurs professionnels des pratiques visant à économiser les PPP a pris d'importants retards. Les syndicats agricoles majoritaires restent opposés à la séparation du conseil et de la vente des PPP, votée dans la loi Alimentation et en cours d'adoption dans la loi de finances pour 2019.

3.4 La question de l'équité d'accès

Dans son avis 2015-1, le CDPCI avait noté que « d'autres acteurs que les pétitionnaires, engagés dans le débat sur les produits phytopharmaceutiques (organisations professionnelles agricoles, administrations, associations...) souhaitent faire valoir leurs arguments auprès de l'Agence, qu'ils soient de nature scientifique et technique ou socio-économique ». Le CDPCI avait insisté sur l'importance de traiter les porteurs d'intérêts de manière équitable car il convient de connaître les arguments de toutes les sensibilités sans privilégier les représentants des intérêts les plus puissants. C'est le principe d'accès équitable, c'est-à-dire la représentation équilibrée de toutes les options.

Dans sa recommandation de créer un registre des porteurs d'intérêts, le CDPCI visait la transparence et la traçabilité des visites et faisait l'hypothèse que cet instrument était de nature à favoriser une représentation équilibrée des différents intérêts¹⁴.

¹² Le plan Ecophyto d'usage des pesticides en France : décryptage d'un échec et raisons d'espérer, Laurence Guichard et al, Cahiers d'Agriculture, février 2017.

¹³ L'Indicateur NODU correspond à un nombre de traitements moyens appliqués annuellement à l'ensemble des cultures. Il fait appel à la notion de dose-unité, dose spécifique à chaque usage qui permet de s'affranchir des substitutions de substances actives par de nouvelles substances efficaces à plus faible dose. Il est calculé à partir de données de vente des distributeurs de PPP.

¹⁴ Une étude récente du registre de la transparence de la Commission européenne constate que le parti pris de ne pas catégoriser les intérêts représentés aboutit à mettre tous les porteurs d'intérêts sur un pied d'égalité, ce qui ne rend pas compte des inégalités entre lobbyistes en regard de leurs moyens financiers et humains. Ce constat est très proche de celui que l'on peut faire en observant le registre mis en place à l'Anses sur la recommandation du CDPCI (annexe 1).



Une première catégorisation des représentants d'intérêts mentionnés dans le registre de l'Anses et de leurs proportions respectives conduit à s'interroger sur le périmètre de la notion d'équité d'accès. L'Anses a considéré, sur le modèle du registre européen de la transparence, la notion d'équité d'accès comme la possibilité qu'ont les porteurs d'intérêts de se faire entendre s'ils le souhaitent. La surreprésentation de certaines catégories dans le registre peut difficilement se justifier par l'importance numérique ou le poids économique de certains acteurs car ceci reviendrait à considérer, dans une logique purement comptable, qu'il est légitime que la représentation des porteurs d'intérêts soit proportionnée à l'ampleur de leur domaine d'activités.

Le CDPCI s'interroge sur les effets de la manifestation prédominante de certaines catégories d'intérêts qui peuvent, par un simple effet d'inertie, biaiser la perception par l'Anses du contexte global dans lequel se pose la question de l'utilisation des pesticides, et priver ainsi l'Agence d'interlocuteurs porteurs d'autres options, probablement plus favorables à la dynamique de mise en œuvre d'une politique de réduction effective de l'emploi des PPP.

3.5 Pour une représentation équilibrée des intérêts

Le registre, tel qu'il est aujourd'hui, a le double mérite de garantir la transparence sur les visiteurs de l'Anses et de donner une image des intérêts qui se manifestent auprès d'elle, et aussi de faire apparaître, en négatif, les absents de ces échanges. Si l'intérêt de ces visites pour l'Anses est effectivement de mieux connaître le contexte et les enjeux de ses prises de décisions d'AMM, et d'en accroître la reconnaissance dans le respect des engagements politiques de réduction d'emploi des PPP, il paraît nécessaire que le cercle en soit élargi. Le principe qui a été retenu est celui de demandes de visites spontanées que l'Agence peut accepter ou refuser. Il ne lui appartient pas de constituer un vivier des visiteurs « souhaitables », au risque de se voir reprocher de choisir ses interlocuteurs. On peut cependant regretter l'absence dans le registre de certains acteurs mobilisés sur ces questions (ONG de protection de l'environnement, des consommateurs, relais d'opinion), sans doute plus difficilement mobilisables ou repérables car plus périphériques ou émergents dans le débat (formateurs, réseaux d'agriculteurs impliqués dans des programmes de réduction d'utilisation des PPP, enseignants, médecins du travail, médecins de ville...).

À titre d'exemple, pour équilibrer les intérêts, les représentants de l'enseignement agricole pourraient être entendus en tant qu'acteurs de transition. En lien avec le plan Ecophyto¹, les référentiels d'enseignement ont, selon la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de la pêche (DGER), été adaptés pour intégrer la démarche agro-environnementale. Les nouveaux programmes prônent une vision globale des systèmes de production agricole qui prend en compte les interdépendances entre les niveaux d'organisation, de la parcelle à l'exploitation. Comment l'enseignement agricole, considéré comme un levier de transformation dans une perspective de réduction d'emploi des PPP, opère-t-il ces changements de pédagogie ? Quelles sont les réticences observées ? Quel est l'effet d'inertie du système ?



Toujours dans le registre de la formation, il est notable que des groupes d'agriculteurs acquis à l'idée que les exploitations peuvent réunir rentabilité économique et performances en termes de développement durable (volet économique, environnemental et social) échangent sur des plate-formes de discussion entre pairs et sur des réseaux sociaux professionnels. Pour les herbicides (40,9% des PPP vendus en France) des solutions sont déjà disponibles. Pour les fongicides (45,5% des volumes), il existe déjà des perspectives de réduction et pour les insecticides (5,3%), des moyens physiques (filets) ou de bio-contrôle sont en phase expérimentale. Ces expériences de nouveaux itinéraires techniques, de stratégies d'évitement d'emploi, ce qu'elles traduisent de l'évolution de l'état d'esprit des agriculteurs face à ces innovations peuvent être un gisement d'informations utile pour l'Anses.

4 Les recommandations du CDPCI

Au vu des éléments d'analyse qui précèdent, le CDPCI a été conduit à reconsidérer la recommandation qu'il avait faite de la création d'un registre qu'il entendait comme un instrument de traçabilité, de transparence et d'objectivation de situations non équitables. En effet, le registre n'est pas en mesure, du seul fait de son existence, de faire apparaître et encore moins de corriger les manquements au principe d'équité. Ces écarts ne peuvent être appréciés et limités que par un suivi régulier des informations fournies par le registre et une analyse des intérêts qui s'y manifestent.

S'il satisfait, par l'enregistrement des visites, l'objectif de transparence, sa performance en termes d'équité nécessiterait des ajustements, tant la présence des intérêts financiers et économiques du marché des PPP est forte par rapport aux « causes » plus diffuses portant sur les préoccupations liées aux usages des PPP, dans leur relation à la santé, à l'agriculture, à la biodiversité, ou aux ressources naturelles. De nombreuses enquêtes récentes, notamment autour de l'entreprise Monsanto¹⁵, ont montré que le lobbying prenait, particulièrement dans le secteur des pesticides, des formes contestables. Son institutionnalisation demeure un sujet controversé. Cette situation exige lucidité de la part de l'Agence. Aussi le CDPCI constate que la pérennisation du système du registre doit s'accompagner de critères déontologiques d'accès à l'Agence. Le comité s'est par ailleurs intéressé à la plate-forme, autre canal de relations, ouvert à un large éventail d'intérêts et de causes, comme outil complémentaire au registre dans la gestion des relations avec les porteurs d'intérêts.

4.1 Élaborer un cadre d'analyse et de gestion des intérêts et des causes en présence

4.1.1 Consolider l'approche socio-économique

Le CDPCI a été amené par le passé à pointer le poids des déterminants socio-économiques dans la prise de décision et la dimension de politique publique qui s'attachent à la phase de mise sur le marché des produits.

¹⁵ Monsanto papers, Affaires Pilliod (2019) et Hardeman (2018).



S'agissant des PPP, un comité de suivi a été mis en place pour éclairer le directeur général, à sa demande, sur le contexte agro-économique et l'aider, le cas échéant, à formuler les préconisations d'emploi qui accompagnent les AMM. Ce comité est composé de personnes dont certaines, du fait de leurs activités, peuvent être considérées comme des porteurs d'intérêts, potentiellement concernés par les décisions d'autorisation, d'interdiction ou de suspension des PPP. Le CDPCI rappelle que le principe de transparence doit s'appliquer également au processus de travail d'appui à la décision, ce qui implique que l'analyse du contexte et des pratiques qui fondent les argumentaires de conseil soit clairement explicitée.

Le comité donne une acception plus large à la notion d'équité et recommande que soient créées les conditions pour que chacun des acteurs mobilisés sur la question des utilisations et des impacts des PPP soient entendus par l'Anses et puissent exprimer son point de vue.

Au-delà de ce que peuvent apporter les compétences de ce comité, le CDPCI suggère trois recommandations : l'explicitation systématique des déterminants socio-économiques, la motivation des expressions à dire d'experts et, si la situation est de nature à donner lieu à controverse, que la discussion se fasse dans un cadre contradictoire.

Une plus grande attention doit être portée à la nature et à la diversité des intérêts représentés, à leurs porteurs, aux stratégies d'influence qu'ils développent. Les différents acteurs concernés ne disposent pas des mêmes moyens de s'investir dans les échanges avec l'Agence. Si la chose est aisée pour des structures professionnelles qui intègrent ce type d'activités dans leur organisation et leur culture, il n'en va pas de même pour les associations qui fonctionnent sur la base du bénévolat.

Le comité recommande une cartographie évolutive des intérêts et des causes, plus précisément renseignées pour :

- les firmes, l'organigramme, les domaines d'activité, les principaux associés, les filiales, le chiffre d'affaires ;
- les organisations professionnelles agricoles, le statut, le réseau professionnel, la dimension économique et sociale ;
- les associations, les sources de financement, le nombre d'adhérents.

Cette analyse permettrait de repérer des thématiques d'intérêts communs à des acteurs apparemment éloignés pour les associer lors de présentation de travaux réalisés par l'Anses. Plus largement l'Agence en retirerait un avantage en termes d'intelligence des différents acteurs, du contexte dans lequel ils opèrent, des positions qu'ils défendent, des alliances qu'ils nouent. Il serait intéressant par ailleurs de s'interroger sur l'absence de certains porteurs d'intérêts ou de causes qu'on aurait identifiés dans ce champ d'activité et, le cas échéant, de susciter leur participation.

La Mission *Sciences sociales, Expertise, Société* constitue un pôle de ressources important par la connaissance des parties prenantes qu'elle a développée au travers de l'animation des comités de dialogue et par son fonctionnement en réseau avec les chercheurs en SHS. Sous réserve que ses moyens le lui permettent, elle pourrait être un interlocuteur privilégié pour le délégué dans l'analyse et l'intelligence des enjeux de société liés aux relations avec les porteurs d'intérêts.



4.1.2 Favoriser une gestion collégiale des relations avec les porteurs d'intérêts

En préambule, il convient de rappeler que les agents de l'Anses qui reçoivent des porteurs d'intérêts sont tenus de ne pas diffuser des informations recueillies auprès des experts de l'Agence sur les dossiers abordés ou auprès des porteurs d'intérêts. Selon l'article 3 du code de déontologie, les agents et collaborateurs de l'Anses « doivent faire preuve de discrétion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions »¹⁶.

À l'heure actuelle, les visiteurs sont reçus par différentes instances de l'Agence (DG, DAMM, DEPR, DICODIS...) en fonction du motif de leur visite (présentation des activités de l'Anses, montage de dossiers d'AMM, retrait de produit dans le cadre de la pharmacovigilance...). Ceci peut induire une perception fragmentée des intérêts représentés. Un fonctionnement collégial est recommandé dans les phases successives de collecte des demandes de rendez-vous, d'examen des motifs de visites (sous l'angle, notamment, de la temporalité, en lien ou non avec un événement particulier), de décision de donner suite aux demandes, de choix des structures et des personnes qui recevront les visiteurs, de synthèse de l'ensemble des informations recueillies.

4.1.3 Formaliser une fonction de responsable chargé de l'analyse et de l'organisation des interactions entre l'Anses et les porteurs d'intérêts

Le comité approuve la volonté de l'Anses de formaliser la fonction de « délégué aux relations avec les porteurs d'intérêts », laquelle figurait dans les recommandations du CDPCI en 2015. Selon le CDPCI, le délégué est chargé, sur la base de la tenue du registre, de coordonner les interactions entre l'Anses et les porteurs d'intérêts (qui reçoit qui, quand et pourquoi ?) au sein d'un dispositif associant registre et plate-forme. Il est également tenu de centraliser les informations recueillies au cours des rencontres (gestion et archivage des comptes rendus) et d'animer, en lien avec la Mission Sciences sociales, la réflexion interne sur l'organisation de la circulation de ces informations à destination des agents concernés et des publics externes.

Le délégué doit avoir une connaissance approfondie des différents acteurs et de leurs stratégies, acquise par une veille médiatique sur l'ensemble des intérêts et des causes concernés et à travers une collaboration étroite avec les analystes des intérêts de la Mission Sciences sociales. C'est ce travail continu qui lui permettra de conseiller l'Agence sur les suites à donner aux futures demandes de visites (signalement de redondances, de risques de pression augmentés par une actualité particulière), et d'attirer son attention sur les déséquilibres à corriger, notamment par le repérage de porteurs d'intérêts qui ne figureraient pas dans le registre, et de veiller à la coordination et à la complémentarité du dispositif global de gestion des relations avec les porteurs d'intérêts.

¹⁶ Code de déontologie de l'Anses, Article 3 : Respect des principes généraux, p.2.



La fonction de délégué existe actuellement mais le CDPCI insiste sur la nécessité de mettre son statut en cohérence avec la finalité de sa mission. Au regard de sa fonction et de son autorité, sa position doit être plus visible au sein de l'organigramme de l'Agence tel qu'il apparaît sur le site internet, de même que le déontologue, le conseil d'administration, le conseil scientifique et le comité de déontologie. Il conviendrait aussi de créer une adresse générique tant pour le déontologue que pour le délégué aux porteurs d'intérêts.

4.1.4 Mettre en place la formation des agents

Ce chantier en cours de construction concerne les agents qui sont en relation avec des porteurs d'intérêts. Cette formation sur deux jours comporte une mise en perspective des représentations de la notion d'influence (différence d'appréciation culturelle entre plaidoyer, lobbying, et affaires publiques) et de ses manifestations, et une information sur le cadre réglementaire et déontologique, européen et français, définissant les relations entre l'autorité publique et les porteurs d'intérêts. Elle se poursuit par l'examen de cas pratiques appliqués à l'Anses, permettant aux agents, à partir d'une catégorisation des parties prenantes, de se positionner en fonction des types de demandes et des demandeurs et d'être en mesure d'apprécier des situations à risque et d'en alerter l'Anses. La première session de cette formation est programmée pour juin 2019.

Cette formation apparaît comme un élément décisif pour la compréhension des stratégies des firmes dans leurs éventuelles tentatives de pression. Le CDPCI approuve l'initiative de l'Anses de privilégier une approche concrète, notamment à travers la mise en commun de retours d'expérience. De plus, le comité invite l'Anses à se rapprocher du pôle conseil de l'Agence française anticorruption (AFA)¹⁷.

4.2 Gérer les relations avec les porteurs d'intérêts en utilisant les deux outils disponibles que sont le registre et la plate-forme.

4.2.1 Le registre : des relations bilatérales sous conditions

Un pilotage par l'Anses

Alors que l'Agence a soigneusement organisé l'étanchéité entre les deux missions d'évaluation et de gestion des risques, il importe de veiller à exclure des sujets abordés les dossiers en cours d'évaluation. Les firmes peuvent être reçues dans la phase d'instruction des dossiers pour un entretien technique avec la DEPR en vue de compléter un dossier préalable à un dépôt de demande d'AMM. Cette situation n'est pas assimilable à du lobbying. Mais il peut arriver que les firmes sollicitent un rendez-vous auprès de l'Agence dans l'objectif plus large de défendre leurs intérêts. La limite est parfois imprécise entre l'échange d'informations, reconnu légitime et utile, et le plaidoyer en faveur d'intérêts particuliers, qui relève du lobbying.

¹⁷ Loi précitée n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique dite « Sapin 2 »



Après trois ans d'expérimentation du système du registre, l'Anses est en mesure de cerner les motifs récurrents de visites : demandes d'informations relatives aux procédures (modalités d'instruction des dossiers, processus de décision, procédures d'indemnisation...), aux évolutions prévisibles du système (actualité réglementaire, horizon d'interdiction de substances préoccupantes, solutions alternatives, innovations en cours...), demande d'explicitation d'avis dans le cas de controverse, de retrait de produit, défense d'un portefeuille de produits, interrogations plus spécifiques (vulnérabilité de telle filière en cas de non autorisation ou de suspension de MM). Par le passé, déjà, l'Anses ne donnait pas systématiquement suite à une demande d'entretien. Un industriel ne pouvait être reçu qu'une fois par an. Les refus de visites concernaient des demandes émanant de pétitionnaires insatisfaits d'une décision prise, ou dont la demande d'AMM était en cours d'évaluation.

L'Anses a récemment établi une typologie des motifs de visites, qui distingue plusieurs cas de figure dans les motivations des porteurs d'intérêts. Sur cette base, l'Agence entend limiter le flux de rencontres en ne donnant suite aux demandes de rencontres que si elles répondent à un critère d'utilité réciproque pour les porteurs d'intérêts et pour l'Agence, c'est-à-dire dans le cas où les échanges peuvent être de nature à servir l'information de l'Agence en matière d'attentes et de contraintes des uns et des autres, au même titre que l'information des porteurs d'intérêts.

Selon le CDPCI, seraient ainsi recevables les demandes de rencontres dans le cas de besoins d'explicitation d'une décision ou d'un avis déjà rendu, ce qui a l'avantage à la fois de neutraliser les possibilités de pression sur l'Agence mais aussi de limiter les recours et les réactions négatives par une politique pédagogique qui éclaire les motifs de la décision. L'Agence peut également donner suite à des demandes d'entretiens d'acteurs dont les intérêts pourraient être concernés, du fait par exemple de l'évolution de la réglementation (interdiction prévisible par l'UE de telle substance active et donc retrait du marché de produits les contenant), pour leur permettre d'anticiper sur les difficultés à venir. **Les notions d'information, d'explication, d'alerte et d'anticipation pourraient être les critères retenus pour que l'Anses donne suite à des demandes d'entretiens.** En revanche, les demandes de rencontres motivées par la présentation ou la défense d'intérêts génériques, dans le cas, par exemple, des firmes agrochimiques ou des filières agricoles, devraient être refusées.

Par ailleurs, le CDPCI note que les informations délivrées par l'Anses à l'occasion de ces rencontres pourraient être diffusées plus largement à un ensemble de parties concernées, acteurs économiques et porteurs de causes, ce qui permettrait que tous disposent de la même information au même moment.

Un registre plus renseigné et plus transparent

Des rubriques plus précises :

- Cerner davantage le positionnement des demandeurs : Il serait nécessaire de mieux identifier le demandeur par une appréciation plus précise de la nature des produits qu'ils proposent ou utilisent, en mentionnant par exemple « pétitionnaires chimie de synthèse » « pétitionnaires produits bio », « professionnels utilisateurs de tels produits pour tels usages ». Cette catégorisation sommaire permettrait d'avoir une idée globale des rapports de forces existants sur la question. En cas de sur-représentation de certains intérêts, il ne sera plus donné de suite favorable aux demandes d'entretien émanant de cette catégorie d'intérêts.



- Renseigner soigneusement les rubriques existantes, en particulier les rubriques « Objet de l'entretien », information essentielle à la transparence de l'échange.
- Expliciter par écrit le motif et les attendus de la visite. L'Agence pourrait envisager de demander aux PI de formaliser leur demande de rendez-vous par un document écrit comportant le motif et les attendus de la visite. Ce document préalable à toute entrevue permettrait à l'Agence de vérifier le bien-fondé et l'opportunité de la visite, le cas échéant lui fournirait une raison de la refuser, ou de cadrer l'entretien, minimisant ainsi les risques de glissement d'un thème à un autre. Ce document, assorti du compte-rendu de la réunion, permettrait de vérifier la cohérence entre l'objet de la visite et la nature de l'échange. Il aurait en outre le mérite d'obliger le demandeur à une forme d'engagement et de prise de responsabilité vis-à-vis de l'Agence.

Un compte-rendu obligatoire

Même si les porteurs d'intérêts sont reçus désormais en fonction de ce que l'Anses estime être un intérêt partagé, la traçabilité des échanges demeure une nécessité. Ceux-ci donnent lieu à un compte-rendu systématique, sous la forme d'un relevé de conclusions factuel, qui garde la trace de la demande et de son traitement par l'Anses.

4.2.2 La plate-forme, lieu d'expression ouvert à la diversité des intérêts et des causes

La plate-forme de dialogue¹⁸ sur les PPP, mise en place à l'initiative de l'Agence, est ouverte à tous les porteurs d'intérêts qui le souhaitent. Le choix de cette structure, qui s'apparente à un comité de dialogue, tel qu'il en existe aujourd'hui à l'Anses sur les radiofréquences et les nanomatériaux, a été dicté à l'Anses par le grand nombre de porteurs d'intérêts potentiels et la diversité des thématiques abordées dans le cadre de la réduction de l'emploi et des impacts des PPP. Cette plate-forme a pour objectif de proposer des pistes pour améliorer la compréhension du processus d'instruction des avis et ses différentes étapes.

Sa composition actuelle (82 organisations y sont représentées) atteste une représentation équilibrée entre les firmes agro-chimiques, les professionnels agricoles, les ONG... Même si son objectif n'est pas de discuter de l'utilité sociale des PPP, s'y confrontent des visions particulières des bénéfiques et des risques liés à ces produits. Son intérêt principal, selon son président, est de rendre visibles les positions défendues par les uns et par les autres, les arguments échangés, la nature des oppositions, et de favoriser la circulation d'information. La plate-forme offre à l'Anses l'opportunité de réunir l'ensemble des acteurs. Elle permet à ce titre de solliciter la participation d'intérêts aujourd'hui absents à travers des collectifs qui portent des alternatives à l'emploi des PPP et d'associations qui expriment des préoccupations sur leurs impacts sur la santé et l'environnement.

La plate-forme donne à l'Anses la pleine initiative de la mobilisation des porteurs d'intérêts qu'elle estime concernés, sur les thèmes que son expérience du registre lui a permis d'identifier et sur lesquels elle peut concentrer ses interventions.

¹⁸ Plate-forme de dialogue autour des activités liées aux autorisations de mises sur le marché des produits phytopharmaceutiques, mise en place en 2018, mention sur la page internet « ouverture à la société » du site de l'Anses <https://www.anses.fr/fr/content/!%E2%80%99ouverture-%C3%A0-la-soci%C3%A9t%C3%A9-une-des-valeurs-fondatrices-de-lanses>.



La plate-forme permet de sortir du modèle actuel d'échanges en tête-à-tête, qui entretiennent des soupçons de connivence, et qui favorise, en procédant à la fois produit par produit et par demandeur, les risques d'appréciations tronquées ou biaisées qui priveraient l'Agence d'une vue d'ensemble de ses interlocuteurs. Compte-tenu du nombre très élevé de porteurs d'intérêts dans le domaine des PPP et de leur diversité, le CDPCI propose l'organisation de séminaires dédiés à des thèmes particuliers pouvant concerner des intérêts divers à des titres différents, comme l'Anses l'a déjà fait dans le cas du prosulfocarbe, - un PPP utilisé en grande culture et qui se dissémine sur des cultures biologiques voisines-, en réunissant les différentes parties prenantes, filières de production pommes et poires, industriels, ministères. Le cas de la betterave est éclairant : on relève dans le registre que l'Anses a reçu en visites bilatérales un certain nombre d'acteurs (Institut technique de la betterave, Confédération des producteurs de betteraves, producteurs apicoles) concernés par l'interdiction des néonicotinoïdes.

Le CDPCI estime que ces visiteurs auraient gagné à être reçus ensemble pour recevoir les informations utiles de la part de l'Anses (évolutions dans la réglementation, impasses techniques, solutions alternatives opérationnelles, impacts des produits sur les pollinisateurs) et que l'Anses en aurait tiré également profit en gardant l'initiative plutôt que d'avoir à justifier ses avis avec un porteur d'intérêts particulier. L'autre avantage est, pour chacune des parties, d'entendre les arguments des autres, et pour l'Anses, de mieux apprécier le positionnement des acteurs. Enfin, en se concentrant sur des thèmes particuliers (évolution de la réglementation, impact prévisible pour les filières agricoles de l'interdiction ou de la suspension d'autorisation pour un produit particulier, remontées de terrain de la pharmacovigilance...), l'Anses pourrait intéresser des publics qui ont besoin d'informations ciblées sur leurs domaines d'activité leur permettant d'anticiper les changements à venir.

La traçabilité des échanges demeure là aussi un facteur clé pour l'indépendance de l'Agence. Elle suppose donc de pérenniser le système d'enregistrement en vigueur aujourd'hui dans le registre en le complétant par un compte-rendu des séances.

Par ailleurs, le CDPCI suggère que le comité de suivi participe aux réunions organisées dans le cadre de la plate-forme pour expliciter son rôle de conseil et exposer, sur des cas concrets, comment il constitue et apprécie les déterminants techniques et socio-économiques de ses préconisations.

Il s'agit donc de mieux combiner les mécanismes existant à ce jour :

- le système de rencontres bilatérales motivées par un besoin d'explicitation d'un avis rendu, consignées dans le registre et accompagnées d'un compte-rendu des échanges ;
- la plate-forme ouverte à l'ensemble des acteurs parties prenantes de la question des PPP, lieu d'expression de la diversité des positionnements ;
- même s'il faut régulièrement faire le bilan de ces pratiques qui resteront toujours des pratiques à risques, l'articulation entre les deux apparaît comme un dispositif convainquant pour garantir l'indépendance de l'Anses tout en faisant droit au besoin d'information des porteurs d'intérêts.



Il faut en outre rappeler que la voie de la consultation publique, expérimentée par l'Agence dans le cas des radiofréquences, constitue un outil supplémentaire pour les porteurs d'intérêts souhaitant faire part de leurs commentaires quant aux données scientifiques recensées et utilisées pour le travail d'expertise et exprimer leur position quant à l'utilisation faite par les experts des données disponibles avant publication des rapports et avis finalisés de l'Agence. Ces commentaires sont pris en compte et traités par les experts, intégrés ou non à l'avis final, sur la base d'arguments scientifiques. Il s'agit là d'un dispositif lourd qui dans le cas des PPP pourrait, étant donné le nombre et la diversité des dossiers, s'avérer ingérable. Les critères de sélection des dossiers soumis à la consultation et les modalités de mise en œuvre restent donc à préciser.

5 Étendre la charte aux produits biocides et au tabac ?

Depuis 2015, l'Anses a vu son périmètre de responsabilité élargi à l'évaluation et la délivrance d'AMM pour d'autres produits réglementés que les PPP (biocides le 1^{er} juillet 2016) et à l'évaluation des produits du tabac et du vapotage (22 août 2016). Prenant acte que dans ce cadre, l'Agence est susceptible de prendre « des décisions pouvant profiter et/ou faire grief aux porteurs d'intérêts » qui souhaiteront se manifester auprès de l'Agence, la DG, dans le droit fil de sa saisine sur les relations avec les porteurs d'intérêts dans le cadre de l'instruction des dossiers d'intrants du végétal, a interrogé le CDPCI sur l'opportunité d'intégrer ces nouveaux acteurs dans le champ de la charte et de vérifier si son périmètre pouvait, à cette occasion, s'en trouver modifié.

5.1 Biocides et produits du tabac : des produits réglementés dans un cadre communautaire et national, désormais dans le champ de compétences de l'Anses

La politique européenne, déclinée au plan national, vise à la fois, une protection élevée de la santé et de l'environnement et la réduction des usages.

Les biocides

Les substances actives et les produits biocides font l'objet d'un règlement européen¹⁹. L'appellation « produits biocides » regroupe un ensemble de produits destinés à détruire, repousser ou rendre inoffensifs les organismes nuisibles, à en prévenir l'action ou à les combattre, par une action chimique ou biologique ; les PPP en constituent une sous-classe. Les biocides sont par définition des produits actifs susceptibles d'avoir des effets sur l'homme, l'animal ou l'environnement.

L'Anses est chargée de l'évaluation des risques des produits biocides et de la délivrance, du retrait et des modifications des AMM relatives à ces produits. Pour effectuer ses nouvelles missions, l'Agence s'appuie sur l'organisation mise en place le 1^{er} juillet 2015 dans le cadre du transfert de la responsabilité des AMM des produits phytopharmaceutiques, matières fertilisantes, supports de culture et adjuvants. Pour instruire les demandes d'autorisation, l'Agence s'appuie sur des lignes directrices européennes, mises en consultation publique, qui explicitent les critères lui permettant d'exercer son pouvoir d'appréciation, sur la base de l'évaluation scientifique des dossiers de demande d'AMM.

¹⁹ Règlement UE N° 528/2012, mis en vigueur en 2013



Le comité de suivi des AMM mis en place pour les PPP peut être consulté sur les conditions de mise en œuvre des décisions à prendre, en particulier sur les mesures de gestion associées aux AMM, mais également sur l'intérêt sanitaire et environnemental des différentes solutions biocides disponibles et sur l'impact socio-économique possible des restrictions ou interdictions d'usage des produits.

Les produits du tabac et du vapotage²⁰

Sans instaurer un système d'AMM, la directive sur les produits du tabac impose aux fabricants et importateurs de les déclarer auprès des autorités compétentes des états membres avant leur commercialisation pour que leur composition puisse être évaluée. Les produits concernés sont les produits composés de tabac, les produits du vapotage et les produits à fumer à base de plantes autres que le tabac. L'Anses a été désignée le 22 août 2016 pour recueillir et analyser les informations contenues dans les déclarations des fabricants qui comportent la composition, les émissions, les données toxicologiques sur les ingrédients, des études approfondies pour certains additifs ainsi que des données de marché. Cette mission d'expertise se positionne en appui scientifique et technique à l'autorité compétente. Elle est financée par des droits versés par les déclarants de produits du tabac et produits du vapotage.

Cette mission se décline sous forme de travaux d'expertise scientifique portant sur l'identification et l'évaluation des dangers des substances chimiques auxquelles le consommateur ou son entourage sont exposés lors de l'utilisation de ces produits. Au-delà du tabac, dont les effets sanitaires sont connus, sont examinés les ingrédients et additifs entrant dans la composition et surtout les composés volatils formés dans les émissions et qui sont inhalés.

Les trois catégories de produits ont des points communs : un durcissement du régime d'évaluation et de gestion des risques, un fort impact économique et social, un lobbying très organisé qui rend les débats difficiles.

5.2 Un durcissement récent du régime d'évaluation et de gestion des risques

Depuis 2013 les produits biocides font l'objet d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics qui ont mis en place un cadre réglementaire d'évaluation et de gestion européen et national²¹. Les biocides sont des produits dont l'utilité est reconnue pour certains usages ; les décisions d'AMM prises par l'Anses s'appuient donc sur une analyse bénéfices- risques, assorties éventuellement de préconisations d'emploi. Le bilan 2015 de la DGCCRF sur le contrôle de l'application du Règlement européen sur les biocides, qui avait porté, en particulier, sur les produits destinés aux consommateurs (désinfectants, produits de protection du bois, rodenticides, insecticides, répulsifs) avait mis à jour des manquements : présence dans le produit de substances interdites, inefficacité de certains produits, défaut d'information dans l'étiquetage. Le besoin d'un contrôle accru de ces produits, une prise de conscience de plus en plus nette de leurs dangers ont conduit à durcir le régime d'autorisation et de gestion des risques, en les plaçant sous l'autorité unique de l'Anses.

²⁰ Directive sur les produits du tabac 2014/40/UE

²¹Cf. sur ce point la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 « pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous »



L'alignement de leur traitement sur celui en vigueur pour les PPP est d'autant plus justifié que les molécules utilisées dans les deux types de produits sont souvent les mêmes, la difficulté particulière pour les biocides étant leurs usages beaucoup plus largement répandus dans la population.

Ce durcissement s'est traduit également dans la loi Alim (article 76) par la suppression de la vente en libre-service de certains produits dont la liste doit être établie par décret en Conseil d'état, par l'obligation de fournir une information au consommateur sur les risques pour la santé et l'environnement (exposition, conditions appropriées de stockage, application et élimination sans danger, solutions de substitution présentant un faible risque) et par des restrictions concernant la publicité commerciale pour ces produits.

Si l'usage du tabac est unanimement reconnu comme nocif, l'arrivée de la cigarette électronique a été, dans un premier temps, saluée comme un progrès. Le rapport Santé publique France de 2016 notait qu'un nombre croissant de fumeurs se tournaient vers l'e-cigarette et se félicitait de l'efficacité potentielle de l'e-cigarette dans l'arrêt momentané du tabac. Dans son avis sur les bénéfices-risques de la cigarette électronique dans la population générale, le HCSP (24/02/2016) considérait que la e-cigarette, moins nocive pour l'organisme et outil d'aide au sevrage du tabac, contribuait à la réduction des risques tabagiques. Des incertitudes et des controverses sur ce nouveau produit sont ensuite progressivement apparues. Les effets de la consommation régulière de ces produits restent à ce jour méconnus, du fait du manque de recul sur cette nouvelle pratique et du caractère récent des recherches conduites dans ce domaine.

5.3 Des enjeux économiques et sanitaires majeurs, un lobbying organisé

Les biocides sont des produits d'usage massif et courant, ménager, domestique et industriel, dont la dangerosité a été longtemps moins visible et pointée que celle des PPP. Leur marché est faible en volume en comparaison de celui des PPP et plus fragmenté, essentiellement représenté par des PME. Face à une réglementation qui évolue rapidement et pour rationaliser les coûts de fabrication en mutualisant leurs ressources, les entreprises concernées se regroupent au sein de fédérations (Union des industries chimiques, l'Association française des industries de la détergence -10 500 emplois-, Fédération des entreprises du commerce et de la distribution, Fédération des industries de peintures, encres, couleurs, colles et adhésifs, cette dernière représentant 10500 emplois pour un chiffre d'affaires de 3,5 milliards d'euros...). Il s'agit donc d'un secteur d'activité qui englobe de grandes entreprises, majoritairement multinationales, organisées de longue date pour représenter leurs intérêts auprès des décideurs publics.

Les associations de protection de l'environnement et des consommateurs sont largement présentes dans ce secteur et agissent auprès des autorités publiques pour obtenir un régime d'autorisation plus restrictif.



La lutte contre le tabagisme en France, considérée comme un enjeu de santé publique, date d'une quarantaine d'années : loi Veil de 1976, loi Evin de 1991, campagnes d'information, Plans nationaux quadriennaux Cancer depuis 2003, Plan Tabac 2014-2019, augmentation de la fiscalité... Prenant la mesure des effets prohibitifs pour la consommation de tabac des hausses successives du prix des cigarettes, les entreprises du secteur ont noté l'engouement pour la cigarette électronique et ont investi massivement dans la R&D sur ce type de produit. Comme le dit un représentant des cigarettiers (Imperial Tobacco – anciennement Seita), « le vapotage représente une formidable opportunité économique ». Les questions sanitaires posées par cette nouvelle pratique commencent à émerger dans l'opinion et dans la presse, et il est clair que la mission d'expertise de l'Anses sur ces produits suscite une attention particulière des fabricants. Ceux-ci souhaiteraient que les autorités publiques se prononcent sur l'innocuité de la cigarette électronique et la soutiennent comme une pratique alternative à la consommation de tabac. La circonspection actuelle face à cette innovation peut laisser présager, comme ce fut le cas naguère pour le tabac, le développement d'actions de lobbying d'envergure de la part d'une industrie qui bénéficie dans ce domaine d'une expérience ancienne et d'une connaissance du public captif des fumeurs (75% des adeptes de la e-cigarette sont des fumeurs de tabac selon le Baromètre santé de l'INPES réalisé en 2014). Les facteurs favorisant le lobbying sont réunis : controverses scientifiques (un exemple parmi d'autres, « The Expert independent evidence review », publiée par Public health England (août 2015) conclut à l'intérêt pour la santé des e-cigarettes par rapport aux cigarettes classiques alors qu'une étude américaine publiée dans les comptes rendus de l'Académie des sciences -PNAS, janvier 2017- en souligne le caractère nocif), ampleur potentielle du marché qui connaît, notamment en France une hausse annuelle continue.

L'intérêt n'est pas moindre venant des associations engagées dans la lutte contre le tabagisme qui interviennent auprès des autorités publiques européennes et françaises, et sont un puissant relais d'information. Ces associations sont structurées en fédérations, comme, par exemple, l'Alliance contre le tabac, créée en 1992.

On rappellera que l'Anses est elle-même engagée dans une action européenne conjointe pour la lutte antitabac (JATC). Elle intervient notamment dans l'analyse des données toxicologiques sur les ingrédients et additifs du tabac et du vapotage, qui sont mis en ligne sur une base de consultation gérée par la Commission européenne.

Le débat s'attache à l'information délivrée sur ces produits et aux limites que l'action publique pose à leurs utilisations. Toutefois il faut distinguer la consommation de tabac qui relève de la responsabilité individuelle du fumeur pourtant averti de ses dangers, et l'utilisation des biocides à grande échelle sans que les risques encourus soient clairement explicités. Dans le premier cas, le risque est connu et accepté, dans le second cas, il n'est pas perçu ni consenti.

5.4 Une extension justifiée de la charte aux porteurs d'intérêts dans le domaine des biocides et du tabac

De ces éléments communs aux thématiques des PPP, des biocides et des produits du tabac, on peut déduire que la charte doit être étendue à l'ensemble des porteurs d'intérêts. Il est prévisible que les acteurs concernés dans ces trois domaines souhaiteront entrer en relation avec l'Anses pour des motifs qu'on peut présumer semblables. Il est donc nécessaire que tous adhèrent aux principes énoncés par l'Anses qui régissent les échanges entre l'Agence et les secteurs d'activité impactés par ses décisions.



Les principes essentiels à respecter restent identiques. Des modifications sont à apporter dans la rédaction des paragraphes relatifs à l'objet de la charte et aux règles applicables, pour intégrer les nouveaux participants et élargir le cadre actuel, au-delà des acteurs concernés par les PPP, à l'ensemble des porteurs d'intérêts qui pourraient à l'avenir entrer en relation avec l'Agence.

Fait à Maisons-Alfort le 27 mai 2019

Pour le comité de déontologie
et de prévention des conflits d'intérêts

Le Président,

Pierre Le Coz



Annexe : Les porteurs d'intérêts inscrits dans le registre

À partir du registre on peut dégager une typologie qui mériterait d'être affinée mais donne quelques ordres de grandeur pour apprécier la part respective des PI reçus par l'Agence :

Le secteur de l'industrie phyto-pharmaceutique représente approximativement 41% des visites

Les firmes visiteuses sont à la fois des fabricants de PPP et des vendeurs de semences traitées au moyen de pesticides sous forme d'enrobage ou d'adjuvants destinés à lutter contre les germes pathogènes. La plupart d'entre elles (BASF, Syngenta, Dow agrosience Bayer Crop Science, Monsanto, Philagro) figure dans les 10 premières places du classement mondial des entreprises d'agro-fourriture. Le nombre de visites est réduit, ce qui reflète la concentration du secteur. Les firmes sont mentionnées dans le registre comme pétitionnaires ou metteurs en marché. Elles interviennent auprès de l'Anses sur un produit particulier pour lequel elles ont demandé une AMM, ou à l'occasion d'échanges de portée plus générale. Elles sont également représentées par l'UIPP, organisation professionnelle et groupe de pression regroupant les entreprises qui commercialisent en France des PPP.

En outre se manifestent auprès de l'Anses des structures privées dédiées à la protection des plantes, qui agissent dans le domaine de la formation et de l'information des agriculteurs et de la représentation des intérêts industriels auprès des pouvoirs publics. On peut citer la FNAMS, qui teste les PPP prometteurs en amont et se charge de constituer des dossiers d'homologation qui sont ensuite soumis par la firme à l'Agence européenne évaluatrice.

Le secteur des semences

Ce secteur économique est majeur, 1^{er} exportateur mondial de semences, avec un chiffre d'affaires de 1,6 milliards d'euros et 17 000 emplois en France. Les organismes présents dans le registre représentent l'éventail des activités de la filière : la sélection variétale et la certification (le GNIS, Groupement national interprofessionnel des semences qui représente 88% de la valeur du marché des semences commercialisées), les multiplicateurs de semences (la FNAMS), l'Union française des semenciers (UFS) qui s'exprime au nom de l'ensemble des entreprises semencières nationales et multinationales, les distributeurs (Coop de France, Fédération du négoce agricole) et les utilisateurs (industries de transformation alimentaire et non alimentaire : Synpa, ADIVALOR).

Pour donner un ordre de grandeur, le secteur agricole représente environ 50% des visiteurs, est présent dans un spectre large qui inclut l'ensemble de la chaîne de production agricole de l'amont (création variétale) à l'aval (commercialisation des produits et valorisation des sous-produits).

Les professionnels agricoles

Les organisations professionnelles agricoles (20% environ des visiteurs) sont très présentes, des grandes filières de production (Confédération générale des planteurs de betteraves (CGB), les producteurs de maïs (AGPM) la filière légumes (Interfel, Aprifel et Unilet) à des structures plus récentes comme la Fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) ou l'Union nationale de l'apiculture française, structure syndicale professionnelle représentant plus de 20 000 apiculteurs mobilisée sur la question des pesticides.

Les syndicats agricoles sont représentés par la FNSEA, la Coordination rurale, la Confédération paysanne.



Le développement agricole : vulgarisation et conseil

Les instituts techniques agricoles (ITA), sont largement représentés (17%). Spécialisés par filières de production, les 18 ITA SONT regroupés au sein de l'ACTA qui est reconnue par le ministère de l'agriculture comme « structure nationale de coordination ». Créés, financés et pilotés par les agriculteurs ou leurs organisations, ce sont des organismes d'appui technique, d'expérimentation, d'expertise, de formation et d'information. Ils ont également une mission opérationnelle d'adaptation au terrain et ils jouent, à ce titre, « un rôle essentiel dans la création et la diffusion du progrès technologique en agriculture et dans son aval » (présentation sur le site du ministère de l'agriculture).

Le registre fait apparaître Arvalis (céréales à paille, maïs, sorgho, pomme de terre, fourrages, lin), Terra Inovia (oléagineux protéagineux), le CTIFL (fruits et légumes), l'Institut de la vigne et du vin, Institut technique de la betterave, le CNIPT (pomme de terre) qui représentent des filières de production structurées avec un poids économique important.

Figurent également dans le registre, 2 instituts de création plus récente, l'ITAB qui a obtenu la qualification officielle d'ITA en 2012 et l'ITSAP (abeilles et pollinisation), créé en 2010 à l'initiative du ministère de l'agriculture dans un contexte de controverse lié au contexte de baisse de production et aux mortalités d'essaims, alors sans explications, attribués par les apiculteurs à l'impact du Gaucho et du Régent dont ils demandaient l'interdiction. L'ITSAP, très lié à la recherche fondamentale avec l'INRA et l'Anses, n'a pas le même statut que les autres ITA, son adossement à l'ACTA est le moyen de l'inclure dans le dispositif de financement des ITA.

Le conseil agricole est également représenté dans le registre par l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), qui s'appuie sur un maillage territorial dense. Les chambres régionales et départementales sont pilotées par des élus professionnels représentant les principaux acteurs du monde agricole et rural. L'APCA vient en appui au réseau national dans les domaines technique, juridique, économique et financier et contribue à la définition des orientations et des conditions de mise en œuvre des politiques agricoles définies par l'État et l'UE.

Le secteur de la distribution et du négoce

Les distributeurs (coopératives et négociants) sont des intermédiaires essentiels entre les agriculteurs et les industriels. Leur métier est d'approvisionner les agriculteurs en intrants (engrais, PPP et semences) nécessaires à la production, et de collecter les récoltes. Les entreprises de distribution tirent des bénéfices importants (jusqu'à 45% du chiffre d'affaires) d'une double activité de conseil et de vente dont le découplage est programmé par la loi Egalim.

Sur le registre apparaissent, au travers de leur représentation unifiée, les deux formes concurrentes de cette activité que sont les coopératives et le négoce agricole: Coop de France, représentation de 2500 entreprises-coopératives agricoles et agroalimentaires (80 milliards de chiffre d'affaires), l'Union terres de France (13 coopératives dans le quart nord-ouest de la France, cultures industrielles et grandes cultures) et la Fédération du négoce agricole qui regroupe 400 entreprises, avec un chiffre d'affaires de 6 milliards d'euros et 10 000 emplois).



La protection sociale agricole

La Mutualité sociale agricole est le régime de protection sociale (santé, famille, logement, retraites, solidarité, installations, sécurité au travail) des professionnels de l'agriculture. La MSA figure pour une visite dans le registre. En 2007, la MSA a lancé l'enquête Agrican, étude de cohorte sur les risques de cancer liés notamment à l'exposition des agriculteurs aux PPP, qui se poursuivra jusqu'en 2020.

Les industries de l'agrochimie : fertilisation et valorisation des produits agricoles

L'UNIFA, qui fédère les entreprises de la fertilisation et des améliorants organiques, est mentionnée dans le registre, ainsi que Adivalor, société privée spécialisée dans le traitement des emballages professionnels de PPP et Synpa, adhérent à l'Association nationale des industries agro-alimentaires (ANIA), qui commercialise des ingrédients alimentaires.

Les **ONG** enregistrées sont au nombre de deux (Génération futures, Phytovictimes).