



Institut d'Études Politiques de Lyon- VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

Entre "agrototoxicos" et "defensivos agrícolas" : l'incursion timide de la question des pesticides dans le débat public brésilien.

Par Bérengère Revollal, IESPV 2

Stage réalisé du 23 avril au 28 juillet 2018 au Service Economique Régional de l'Ambassade de France au Brésil

Mémoire réalisé sous la direction de M. Franck FOURES

Table des matières

Remerciements	2
Table des acronymes	3
Table des figures.....	4
Introduction.....	5
Partie I : Les pesticides dans le développement agricole au Brésil : un poids économique très important.....	11
A – Les pesticides, une clef de voute de l’agronégoce brésilien	11
1) La place de l’agronégoce dans l’économie brésilienne	11
2) La place privilégiée des pesticides dans l’agro-négoce brésilien global et bilatéral	12
B - Les pesticides utilisés au Brésil : un paramètre incontournable.....	16
1) Un panorama de l’utilisation des pesticides au Brésil.....	16
2) La dépendance du Brésil à l’égard des grands pays exportateurs	23
3) La place de la France dans les imports de pesticides au Brésil	28
Partie II : L’enregistrement des pesticides, une réglementation complexe et une lutte d’influence entre des organismes représentant des intérêts divergents	31
A – Historique et enjeux actuels de la législation	31
1) Rappel historique	31
2) L’enregistrement des pesticides : Une procédure complexe.....	32
B- Le projet de loi PL 6.299/02 : la fin d’un pouvoir de décision partagé entre ministères ?	39
1) Le PL 6.299/02 : Un parcours législatif long et complexe dans un contexte gouvernemental particulier	39
2) Les grands changements proposés par le PL 6299/02	41
Partie III : Un projet de loi déterminant pour l’orientation des politiques publiques agricoles	46
A – Retour sur un clivage marqué par des problématiques sociales, économiques et environnementales	46
1) Pour les défenseurs du projet, la priorité donnée à l’économie et à l’innovation	46
2) Pour les détracteurs du projet, la priorité donnée à la sécurité et à l’environnement	49
B - Une société civile peu mobilisée sur la question ?	54
1) Le cadre d’action des associations environnementalistes au Brésil	54
2) Une perte d’influence globale de la société civile brésilienne sur la scène politique.....	56
3) Un contexte peu propice à une prise de conscience citoyenne sur les enjeux environnementaux.	58
Conclusion	64
Bibliographie.....	66
Annexes	71

Remerciements

Je tiens à remercier en premier lieu toute l'équipe du SER de l'ambassade de France à Brasilia pour leur accueil, leur tutelle et leur gentillesse tout au long de ce stage.

Merci à Julien Barre, mon maître de stage, et à René Quirin, les deux ISPV en poste à Brasilia pour leur aide et leur disponibilité durant tout ce projet.

Merci à toute l'équipe de l'ENSV également, non seulement pour m'avoir donné cette opportunité, mais également pour leur présence et leur patience tout au long de ces trois instructives années.

Merci à M. Franck Foures, pour avoir encadré la rédaction de ce mémoire.

Merci à David, pour avoir partagé cette aventure avec moi, et pour son indéfectible soutien.

Merci beaucoup aux VI et stagiaires de l'ambassade, pour leur bonne humeur et leur camaraderie.

Remerciements tout particuliers à Charlotte, Meriem et Mathilde pour leur aide dans les moments plus difficiles, et pour leurs conseils de *Science Po* aguerries.

Table des acronymes

AMM	Autorisation de mise sur le marché
ANVISA	Agence nationale de surveillance sanitaire
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
DGAL	Direction Générale de l'Alimentation
DPU	Bureau du Défenseur Public de l'Union
ENSV	École Nationale des Services Vétérinaires
FMI	Fond monétaire international),
G20	Groupe des vingt
IBAMA	Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables
IEP	Institut d'Etudes Politiques
IN	Instruction normative
MAPA	Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement
MDA	Ministère du développement agraire
MDIC	Ministère brésilien de l'industrie, du commerce extérieur et des services
Mercosul	Le Marché commun du Sud
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Organisations de la société civile
PAGERS	Politiques Publiques de l'Alimentation et Gestion du Risque Sanitaire
PIB	Produit intérieur brut
PL	Projet de loi
SER	Service économique régional
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Table des figures

Figure 1: Exportations globales en dollar de l'agro-négoce brésilien	11
Figure 2: Flux commerciaux Brésil-France entre 2015 et 2017 pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés	13
Figure 3: Exportation brésilienne vers la France en 2017 en valeur	13
Figure 4: Principaux produits français importés au Brésil en 2017	15
Figure 5: Historique des ventes de pesticides au Brésil de 2009 à 2016, tous produits confondus	16
Figure 6: Achat de pesticides par tonne de principe actif par régions en 2016.....	17
Figure 7: Vente de pesticides par principes actifs en 2016 en tonnage	18
Figure 8: Principaux pays importateurs de pesticides au Brésil en tonnage.....	24
Figure 9: Principaux pays importateurs de pesticides au Brésil en valeur	25
Figure 10: Les principaux producteurs de pesticides au monde (source site Bayer)	27
Figure 11: Carte du monde selon le taux d'homicide volontaire par an pour 100 000 habitants, données de l'UNODC les plus récentes pour chaque pays.	58
Figure 12: Pyramide de Maslow	60

Introduction

Le 20 juin 2018, une « fausse bombe » a été posée par Greenpeace à la Commission spéciale de députés débattant le projet de loi PL 6.299/02, attirant l'attention sur la question des pesticides au Brésil, leur gestion et leurs enjeux¹. En réalité constituée simplement d'une valise reliée à un dispositif d'alarme de mobylette, le dispositif ne présentait aucun danger mais était une tentative de choquer l'opinion publique et de donner une couverture médiatique aux débats en cours sur le PL 6299/02, projet de loi visant à simplifier l'enregistrement des pesticides sur le territoire brésilien.

Le contexte actuel autour du sujet des pesticides au Brésil est complexe, en mutation, et au sein de tensions entre deux conceptions différentes de l'agriculture. De plus, le Brésil présente un profil d'échange très particulier avec la France : il s'agit de l'unique pays qui, parmi ses importations de produits agricoles et agroalimentaire, a une part aussi importante d'importations de pesticides. L'étude de la filière pesticide au Brésil, tant la situation sur le territoire que l'état des échanges bilatéraux franco-brésiliens autour de ce produit, n'avait jamais été faite et c'est dans l'objectif d'étudier ce terrain pour la première fois que ce stage a été réalisé.

La commande :

Ce stage, organisé par le conseiller agricole régional de l'ambassade de France à Brasilia, M. Julien Barre, avait pour objectif d'étudier la filière pesticide au Brésil, les échanges franco-brésiliens de pesticides, et enfin d'organiser un premier « club agro » sur la thématique des pesticides au Brésil afin de présenter cette étude et de créer un groupe de travail et de collaboration thématique.

Le club agro a été créé en 2015 par la conseillère pour les affaires agricoles au SER (service économique régional) de l'ambassade de France à Brasilia. Il s'agit d'un réseau réunissant aujourd'hui 103 membres autour des intérêts français au Brésil ayant des liens avec le secteur agricole au sens large. Le club a pour objectif de créer un réseau et une communauté d'intérêts autour de l'agriculture au Brésil : il sert d'espace de discussion pour ses membres autour de diverses thématiques. Chaque année une session générale du club agro est organisée en présence de l'ambassadeur, mais il y a surtout des formations spécifiques du club agro autour de thématiques précises : un « club agro » vin, un « club agro » machinisme agricole, un « club agro » matériel industriel pour l'agroalimentaire... Ces clubs agro plus ciblés ne rassemblent que les acteurs intéressés par la thématique considérée, et des réunions sont organisées entre eux.

Cette étude a été réalisée lors d'un stage de 13 semaines comprenant une semaine à Paris et 12 semaines au pôle agricole du Service économique régional (SER) de l'Ambassade de France à Brasilia. Elle s'inscrit dans le cadre d'un master « Politiques Publiques de l'Alimentation et Gestion du Risque Sanitaire » (PAGERS), co-habilité par l'École Nationale des Services Vétérinaires (ENSV) et l'Institut d'Etudes Politiques (IEP) de Lyon. La commande associée à ce stage a été déterminée en accord entre la structure d'accueil, l'ENSV, la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) et FranceAgriMer.

¹ Agência Brasil. « Greenpeace assume ter deixado mala com alarme em comissão da Câmara » 21 juin 2018.

Dans ce cadre, le premier de mes travaux, en collaboration avec M. Hicham, a été de réaliser une note relative aux échanges agricoles bilatéraux entre la France et le Brésil, ce qui a permis de confirmer la place prépondérante des pesticides dans ces échanges. Ensuite, M. Hicham et moi-même avons réalisé nos travaux d'étude respectifs. Ces travaux ont constitué pour ma part en une note sur le marché des pesticides au Brésil, imports et échanges bilatéraux compris, une note sur la législation de l'enregistrement des pesticides au Brésil, ainsi qu'une synthèse sur le projet de loi PL 6299/02 qui vise à modifier cette législation. Ensuite, j'ai participé à l'organisation du premier « club agro pesticide », à travers la recherche et le démarchage des participants, et une participation à l'animation de la réunion par la présentation de mes travaux.

L'objectif de l'ambassade était de mieux comprendre un aspect saillant des échanges franco-brésiliens qui n'avait jamais été étudié, et de faciliter les échanges en valorisant, à terme, les produits français en favorisant leur entrée sur le territoire brésilien.

Pesticides : une définition

Un pesticide est une substance utilisée pour protéger les cultures et lutter contre des organismes considérés comme nuisibles. C'est un terme générique qui rassemble les insecticides, les fongicides, les herbicides, les parasitocides. Ils s'attaquent respectivement aux insectes ravageurs, aux champignons, aux « mauvaises herbes » et aux vers parasites.

Contexte de l'étude :

Le Brésil, ou République fédérative du Brésil, est le plus grand État d'Amérique latine et le cinquième plus grand pays de la planète, derrière la Russie, le Canada, les États-Unis et la Chine. Avec une superficie de 8 514 876 km², le pays couvre près de la moitié du territoire de l'Amérique du Sud. Il partage des frontières avec l'Uruguay, l'Argentine, le Paraguay, la Bolivie, le Pérou, la Colombie, le Venezuela, le Guyana, le Suriname et la France (par la Guyane), soit tous les pays du continent sauf le Chili et l'Équateur. Le pays compte une population de 206 millions d'habitants. Ancienne colonie portugaise, le Brésil a pour langue officielle le portugais. La population brésilienne résulte d'un grand métissage culturel : l'arrivée des colons portugais et la rencontre avec les populations amérindiennes autochtones, l'arrivée, plus tard, d'un grand nombre d'Européens (Italiens, Allemands) puis Libanais et Asiatiques et enfin celle des esclaves enlevés depuis le continent africain pour la culture de la canne à sucre entre 1550 et 1850. Le Brésil est un pays à majorité chrétienne.

En 2017, selon le FMI (Fond monétaire international), le PIB (Produit intérieur brut) du Brésil s'élève à 2 054 milliards de dollars américains, ce qui en fait la huitième puissance économique mondiale². Considéré comme une grande puissance émergente, le pays est notamment membre de l'Organisation des Nations unies, du Mercosul, du G20 et des BRICS. En dépit de la taille de son économie, le Brésil

² International Monetary Fund, «Report for Selected Countries and Subjects », consulté le 12 août 2018.

reste l'un des pays où les inégalités sociales et économiques sont parmi les plus élevées du monde. En 2017, le Brésil est le troisième pays le plus inégalitaire d'Amérique latine après le Honduras et la Colombie³.

Le Brésil est constitué de cinq régions climatiques :

- la forêt amazonienne, au Nord, qui représente 42% de la superficie du pays,
- le Nordeste, zone semi-aride pauvre,
- le Centre-ouest, plateau de cerrado (forêt de type savane) consacré essentiellement à l'élevage bovin, la culture du soja, le maïs, le coton et l'eucalyptus,
- le Sudeste, prospère et diversifié, consacré au café, à l'élevage et à la canne à sucre,
- le Sud, spécialisé dans les céréales, l'élevage de volailles et de porc.

Le Brésil est une république fédérative présidentielle, composée de vingt-six États et d'un district fédéral. Sa Constitution a été adoptée le 5 octobre 1988. Le président est élu pour un mandat de quatre ans, et peut être réélu une fois. Le président actuel est Michel Temer, né le 23 septembre 1940, officiellement investi le 31 août 2016. Il a succédé à Dilma Rousseff, destituée par le Sénat le 31 août 2016, au terme d'une procédure de destitution controversée, pour maquillage des comptes publics.

Méthodologie

Pour réaliser mes travaux, j'ai tout d'abord bénéficié d'une semaine de formation à Paris qui avait pour objectif de m'aider à contextualiser ce stage.

Pour réaliser la note générale sur les échanges agricoles bilatéraux, nous avons travaillé sur des extractions de chiffres douaniers issus du ministère brésilien de l'industrie, du commerce extérieur et des services (MDIC).

Par la suite, pour la note économique sur les pesticides, j'ai utilisé des extractions de données issues des bases de données publiques de l'IBAMA (*Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis*, Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables) ainsi que des extractions de données douanières brésiliennes du MDIC.

Pour la fiche législative sur l'enregistrement des pesticides, j'ai réalisé une synthèse des différents textes (voir annexe 1). Pour l'analyse du PL 6299/02, j'ai utilisé le texte du projet disponible sur le site de la chambre des députés et assisté aux débats de la commission spéciale.

Pour ce mémoire, en sus de mes travaux économiques et de synthèse législative, j'ai réalisé une recherche bibliographique et plusieurs entretiens. Mon objectif a été, autant que faire se pouvait, d'identifier les parties prenantes puis de récolter la parole d'un maximum d'acteurs, favorables ou opposés au projet, afin d'en mieux comprendre les enjeux, les tenants et les aboutissants.

³ El País Brasil « Seis brasileiros concentram a mesma riqueza que a metade da população mais pobre ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

La plus grande difficulté pour la réalisation de ces travaux a été ma totale découverte des outils, que je n'avais jamais utilisés auparavant, du contexte brésilien que je ne connaissais absolument pas, et surtout l'utilisation du portugais. Ne maîtrisant pas du tout la langue à mon arrivée, l'analyse de textes réglementaires et la réalisation d'entretiens furent particulièrement ardues. J'ai pu cependant bénéficier de cours de portugais prodigués à l'ambassade et améliorer fortement ma compréhension de la langue. En outre, certains acteurs étaient fortement réticents et méfiants à l'idée de s'exprimer sur le sujet : les pesticides sont un point polémique.

Identification des acteurs

Autour de la problématique des pesticides au Brésil s'articulent différents acteurs.

Les organismes officiels brésiliens :

- MAPA, le ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement : il gère les exportations de produits agroalimentaires et de produits animaux. Dans la problématique de l'enregistrement des pesticides, il est aujourd'hui responsable de l'évaluation de l'efficacité agronomique, et le PL 6299/02 permettrait de lui donner le pouvoir de superviser l'ensemble de la procédure. Le ministre actuel est le sénateur Blairo Maggi, puissant propriétaire terrien à l'origine de la proposition du PL 6299/02.
- MDA, le ministère du développement agricole : il gère l'agriculture destinée au commerce intérieur et à l'alimentation des Brésiliens.
- IBAMA Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis (Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables) : dépendant du ministère de l'environnement, cet organisme est impliqué dans l'enregistrement des pesticides. Il s'occupe de l'analyse des impacts environnementaux.
- ANVISA Agência Nacional de Vigilância Sanitária (agence nationale de surveillance sanitaire) : dépendant du ministère de la santé, cet organisme est impliqué dans l'enregistrement des pesticides. Il s'occupe de l'analyse des impacts sur la santé humaine.
- Bureau du Défenseur Public de l'Union (DPU ou Defensoria publica-geral da uniao) : chargé de la défense juridique des personnes ou entités ne disposant pas des ressources et des moyens d'engager une défense, il s'est positionné contre le PL 6299/02.
- Département de la vigilance de la santé environnementale et la santé du travailleur (Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador) : protecteurs des droits du travail brésilien, il s'est positionné contre le PL 6299/02.

Les organisations politiques et gouvernementales :

- La *bancada ruralista* : il s'agit du front parlementaire des défenseurs des propriétaires terriens. Très puissant, il représente une majorité parmi les députés et les sénateurs.
- Sénat fédéral : chambre haute du Parlement brésilien, il est issu de la constitution de 1988, qui a conservé une structure parlementaire bicamérale (l'autre chambre étant celle des députés). Le PL 6299/02 proposé par le sénateur Blairo Maggi est issu du Sénat qui l'a validé puis envoyé à la chambre des députés.
- Chambre des députés : chargé de l'examen du PL 6299/02, le parlement a créé une commission spéciale dédiée à ce projet de loi qui a eu lieu durant mon stage. Au terme de ce dernier, la commission avait également validé le projet.

Les parties prenantes :

- Les grandes industries de pesticides : désireuses de s'implanter davantage et plus facilement au Brésil, elles défendent le PL 6299/02. Elles ont été consultées pour sa rédaction.
- Les syndicats de propriétaires ruraux : représentants d'une agriculture intensive utilisant beaucoup de pesticides, ils souhaitent favoriser leur enregistrement et leur entrée sur le territoire. Ils sont favorables au PL 6299/02.
- Les organisations de la société civiles impliquées dans la défense de l'environnement : préoccupées par la facilitation de l'entrée des pesticides sur le territoire et engagées pour un modèle d'agriculture moins productivistes, elles sont opposées au PL 6299/02.

Problématique

C'est lors de la réalisation de mes travaux économiques et de synthèse législative pour l'ambassade que j'ai pu commencer à m'interroger sur le contexte spécifique des pesticides au Brésil. Il m'a rapidement paru assez différent de celui que l'on peut connaître en France. L'approche semblait différente, et la préoccupation publique et médiatique beaucoup plus limitée. Comment le Brésil considère-t-il le sujet des pesticides ? Quels sont les outils autour de sa gestion ? Pourquoi le sujet semble si peu présent dans les médias alors même qu'une loi cruciale pour son évolution est en cours de débat ? Pourquoi cette loi se manifeste-t-elle maintenant, dans le contexte spécifique à la présidence Temer ? Quels seraient ses impacts ? Quelle vision de l'agriculture défend-elle ?

C'est ainsi que s'est dessinée la problématique suivante :

Comment se fait-il qu'alors que dans de nombreux pays la préoccupation sociétale autour des pesticides monte et que ceux-ci renforcent leur dispositif d'évaluation et d'autorisation de ces produits, le Brésil semble s'inscrire dans un chemin inverse comme peut le faire penser le projet de loi PL 6.299/02 sur les pesticides ?

Ce mémoire répondra à cette question en trois parties argumentaires :

Plan du mémoire

- Partie I : Les pesticides dans le développement agricole au Brésil : un poids économique très important
 - A – Les pesticides, une clef de voute de l’agronégoce brésilien
 - B - Les pesticides utilisés au Brésil : un paramètre incontournable
- Partie II : L’enregistrement des pesticides, une règlementation complexe et une lutte d’influence entre des organismes représentant des intérêts divergents
 - A – Historique et enjeux actuels de la législation
 - B- Le projet de loi PL 6.299/02 : la fin d’un pouvoir de décision partagé entre ministères ?
- Partie III : Un projet de loi déterminant pour l’orientation des politiques publiques agricoles
 - A – Retour sur un clivage marqué par des problématiques sociales, économiques et environnementales
 - B - Une société civile peu mobilisée sur la question ?

Partie I : Les pesticides dans le développement agricole au Brésil : un poids économique très important

A – Les pesticides, une clef de voute de l’agronégoce brésilien

1) La place de l’agronégoce dans l’économie brésilienne

Dans l’économie brésilienne, l’agriculture a une place prépondérante : l’ancienne ministre en charge de l’agriculture déclare en 2015 que « l’activité agricole au Brésil représente plus de 22% du PIB (Produit intérieur brut), avec plus de 30% de participation aux exportations nationales »⁴. Le Brésil est une grande puissance agricole d’exportation, premier exportateur mondial de soja et grand exportateur de canne à sucre, utilisée pour le biocarburant, de viande, de produits forestiers, d’oranges et de café.

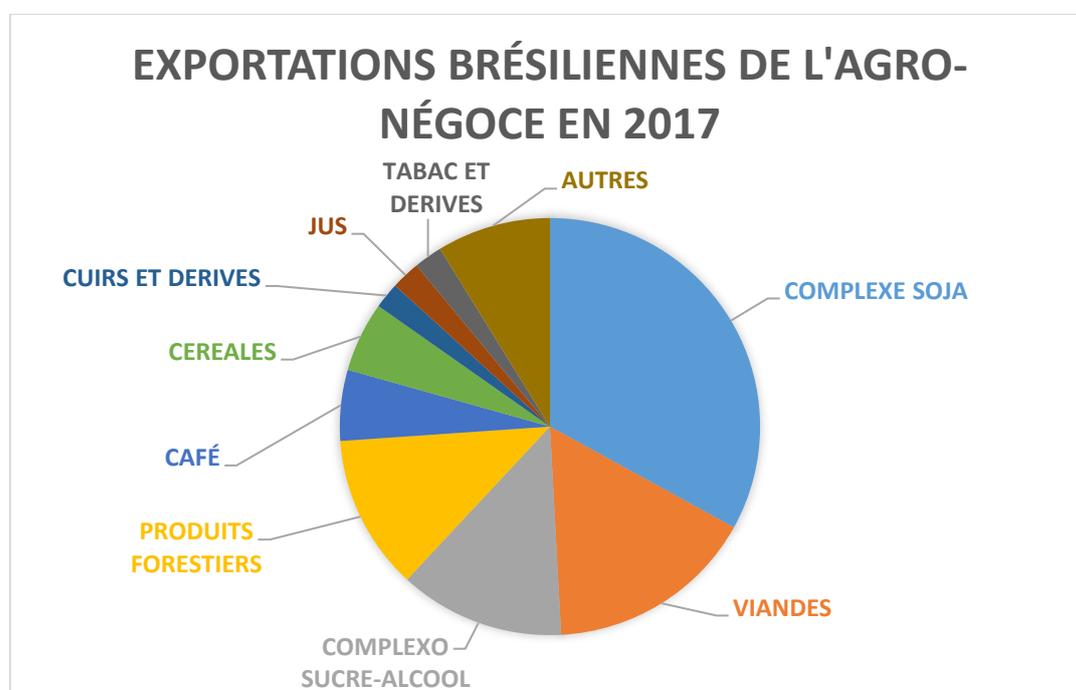


Figure 1: Exportations globales en dollar de l’agro-négoce brésilien⁵

Le Brésil a atteint et conserve sa position de grand exportateur agricole grâce à son maintien et son développement d’une **filière aval efficace** : ses tourteaux de soja sont utilisés dans l’alimentation animale et favorisent sa capacité à produire et exporter de la viande. De plus, le Brésil peut encore accroître sa surface agricole en défrichant et en déforestant, méthode décriée par les acteurs des associations environnementalistes, protecteurs des milieux naturels. Les savanes du centre-ouest

⁴ France diplomatie, présentation du Brésil

⁵ Barre J., Hicham D., Revollal B., Note « Bilan 2017 des flux bilatéraux entre la France et le Brésil pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés. », 2018

(Mato Grosso, Goiás) dites le Cerrado sont en cours de conquête pour la pâture du bétail mais aussi pour la culture mécanisée du riz et du soja.

Cette agriculture intensive destinée à l'exportation est gérée par le MAPA, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement. Il gère les exportations de produits agroalimentaires et de produits animaux. En revanche, l'agriculture destinée au commerce intérieur et à l'alimentation des Brésiliens est gérée par le MDA, le ministère du développement agraire. Cette dualité des ministères est le reflet d'une dualité dans les conceptions de l'agriculture : d'un côté l'agriculture destinée à l'export, avec une priorité donnée à la production rapide en grande quantité, fortement mécanisée, avec beaucoup d'intrants. De l'autre, une agriculture destinée à la consommation, avec des moyens moindres et des productions plus modestes, souvent peu mécanisée et avec peu d'intrants.

L'agriculture productiviste gérée par le MAPA représente un enjeu de développement et de positionnement du Brésil sur le marché mondial, mais elle est également gourmande en technologie et en intrants, particulièrement en pesticides. En effet, cette agriculture soutient de forts rythmes de productions de cultures non indigènes et pratique la mono-culture sur de vastes surfaces dans un climat tropical favorisant le foisonnement biologique : les adventices et les ravageurs des cultures se multiplient. De plus, le pays ne bénéficie pas d'une période hivernale éliminant adventices et ravageurs comme les grands pays agricoles des climats tempérés. Afin de soutenir son modèle gourmand en ressources et en technologies, le Brésil a besoin d'utiliser des pesticides en grande quantité.

2) La place privilégiée des pesticides dans l'agro-négoce brésilien global et bilatéral

Pour la première fois, au cours de ce stage, une étude a été réalisée sur le poids des pesticides dans les échanges bilatéraux franco-brésiliens. En effet, pour des raisons de classification douanière, les pesticides n'avaient jamais été considérés dans l'analyse des flux bilatéraux de l'agro-négoce. Cette étude a amené à une constatation inédite : les échanges franco-brésiliens ont un profil bien particulier.

La balance commerciale bilatérale franco-brésilienne des produits agricoles, agroalimentaires, forestiers et biosourcés reste déficitaire au profit du Brésil même si elle se réduit à 419 M€ en 2017 (voir figure 2 ci-après). Ce commerce bilatéral est caractérisé par une forte dépendance de chaque pays par un produit à l'exportation. Le Brésil est fortement dépendant de ses exportations de soja en France tandis que la France est fortement dépendante de ses exportations d'engrais et de pesticides au Brésil. Cela fait du Brésil un partenaire atypique dans les exportations françaises où prédominent généralement les vins et boissons.

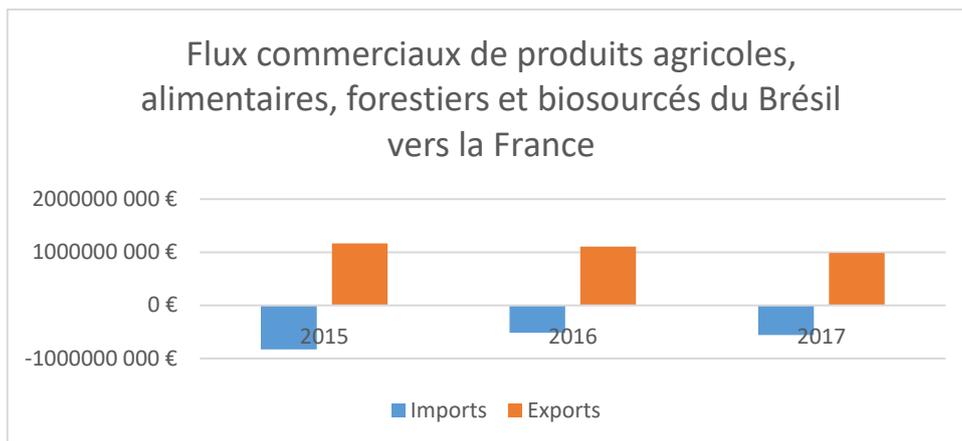


Figure 2: Flux commerciaux Brésil-France entre 2015 et 2017 pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés

Les exportations brésiliennes vers la France en 2017 par rapport à 2016 sont en baisse de 11%. Les principaux produits agricoles, agroalimentaires forestiers et biosourcés exportés par le Brésil vers la France sont⁶ (voir figure 3 ci-dessous):

- **Les produits du « complexe soja », pour une valeur de 517M€**, qui représentent 52,4% des exportations totales brésiliennes de l'agro-négoce vers la France. Ces exportations sont cependant en recul de 19% par rapport à 2016.
- **Les produits forestiers**, pour 223M€, en léger recul par rapport à 2016 (-1,4%). Ils représentent en valeur 22,6% des exportations totales.
- **Le café** (10,4% des exportations totales), pour 102M€, en légère hausse par rapport à 2016 (+0,2%).

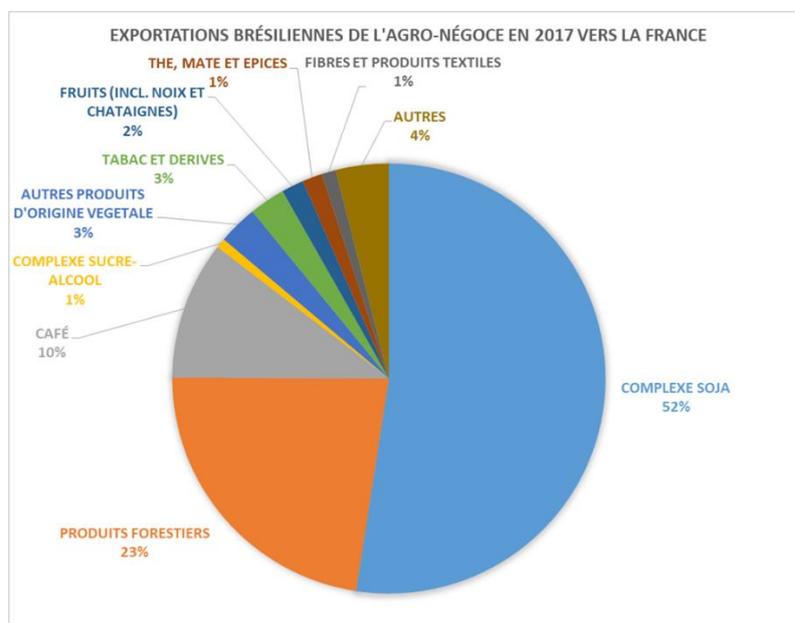


Figure 3: Exportation brésilienne vers la France en 2017 en valeur⁷

⁶ Barre J., Hicham D., Revollal B., Note « Bilan 2017 des flux bilatéraux entre la France et le Brésil pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés. », 2018

⁷ Barre J., Hicham D., Revollal B., Note « Bilan 2017 des flux bilatéraux entre la France et le Brésil pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés. », 2018

Il s'agit d'un profil très tourné vers la production végétale, en particulier de soja : ce type de profil utilise beaucoup d'intrants pour soutenir son niveau de production. Cela se retrouve également sur le profil d'exportation global du Brésil.

En 2017, les importations brésiliennes depuis la France augmentent de 8% par rapport à 2016. Les principaux produits agricoles, agroalimentaires forestiers et biosourcés importés par le Brésil vers la France sont⁸ :

- **Les engrais et pesticides très largement en tête qui représentent 56% des importations.** D'une valeur de 311 M€, ils augmentent de 9% par rapport à 2016.
- **Les boissons**, incluant les boissons alcoolisées, pour 47 000 tonnes et une valeur de 42 M€, représentent 8% des importations brésiliennes depuis la France. Elles sont en augmentation de 33% entre 2016 et 2017.
- **Les produits d'origine végétale**, c'est-à-dire pour l'essentiel des échanges des enzymes, des gommés et résines, et des huiles essentielles, représentent 7,10% des importations. Elles s'élèvent à 5 000 tonnes pour une valeur de 40 M€, avec cependant une baisse de 8% de 2016 à 2017. Ils se répartissent entre produits agricoles et produits biosourcés.
- **Les machines agricoles et agroalimentaires** représentent 6,6% des échanges, avec une valeur de 37 M€. Ils sont en augmentation de 39% par rapport à 2016.
- **L'alimentation animale**, pour 3 000 tonnes et une valeur de 24 M€, représente 4,3% des imports du Brésil depuis la France. Elle enregistre une forte augmentation entre 2016 et 2017 : 42%.
- **Les produits forestiers** représentent 4% des échanges avec 15 260 tonnes pour 23 M€. Ils enregistrent une légère baisse de 2% depuis 2016.

On constate que ce profil répond à celui du Brésil : là où le Brésil présente une production plutôt végétale, intensive et gourmande en intrants, celui de la France propose des pesticides en tête de ses exports. Il y a une complémentarité : le Brésil importe la technologie nécessaire à sa production de matière agricole, en particulier de soja, et la France importe son soja.

⁸ Barre J., Hicham D., Revollal B., Note « Bilan 2017 des flux bilatéraux entre la France et le Brésil pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés. », 2018

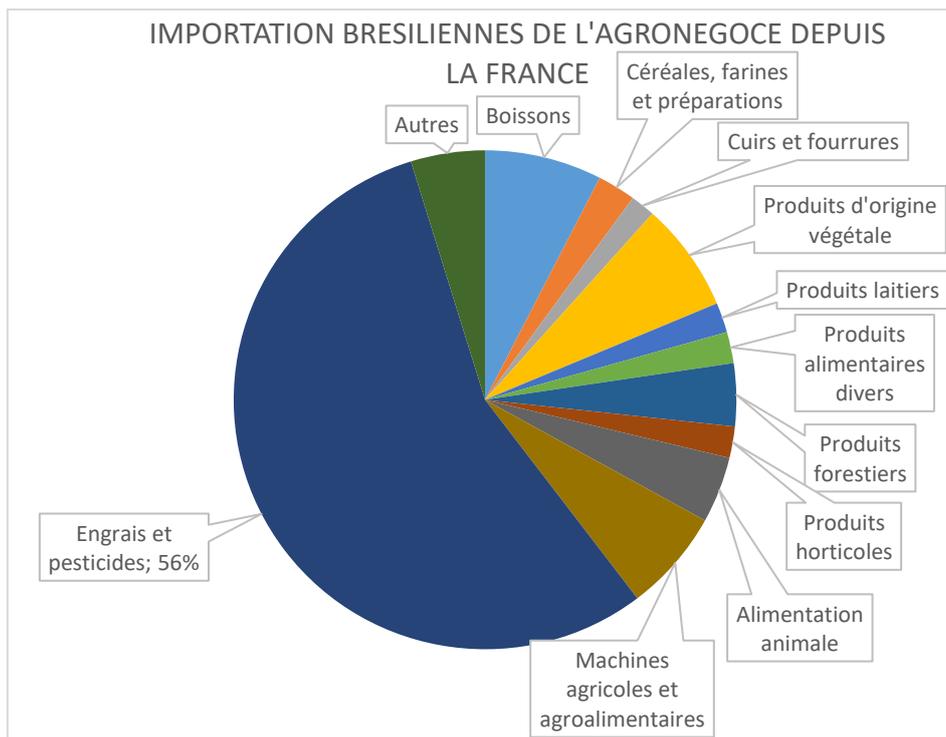


Figure 4: Principaux produits français importés au Brésil en 2017⁹

Synthèse :

L'agriculture brésilienne a une place très importante dans l'économie du pays et son positionnement dans le marché mondial. Elle a deux facettes : un volet traditionnel destiné à produire pour l'alimentation au sein même du pays piloté par le MDA, et un volet productiviste technologiquement avancé à destination de l'exportation piloté par le MAPA. L'agriculture productiviste brésilienne a besoin des pesticides pour soutenir un niveau de production compétitif. Alors que les exportations brésiennes se concentrent sur le soja et les produits agricoles, leurs imports et en particulier leurs imports français sont dominés par les imports de pesticides, ce qui en fait un partenaire particulier de la France.

⁹ Barre J., Hicham D., Revollal B., Note « Bilan 2017 des flux bilatéraux entre la France et le Brésil pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés. », 2018

B - Les pesticides utilisés au Brésil : un paramètre incontournable

1) Un panorama de l'utilisation des pesticides au Brésil

Le Brésil est un des premiers pays consommateur de pesticides au monde. Comme vu précédemment, la production agricole du Brésil est l'un de leurs principaux produits d'exportation, en particulier les produits du complexe soja. Cette production importante est soutenue par un **modèle d'agriculture intensif faisant un grand usage de pesticides**.

De plus, le Brésil étant un pays tropical, il est sujet à davantage de problématiques phytosanitaires que les pays aux climats plus tempérés, même si comme partout dans le monde, la demande de produits agricoles bio est en croissance. Le modèle bio serait plus difficile à soutenir dans un environnement tropical favorisant la multiplication des adventices et des ravageurs des cultures, selon les industriels des pesticides¹⁰, en particulier pour les cultures non indigènes comme la vigne ou le blé. La vente de pesticides sur le territoire brésilien, tous types de produits confondus et issus tout à la fois de la production locale et de l'exportation, est en augmentation constante depuis 2009. En 2016, on atteint **551 000 tonnes de produits vendus**¹¹.

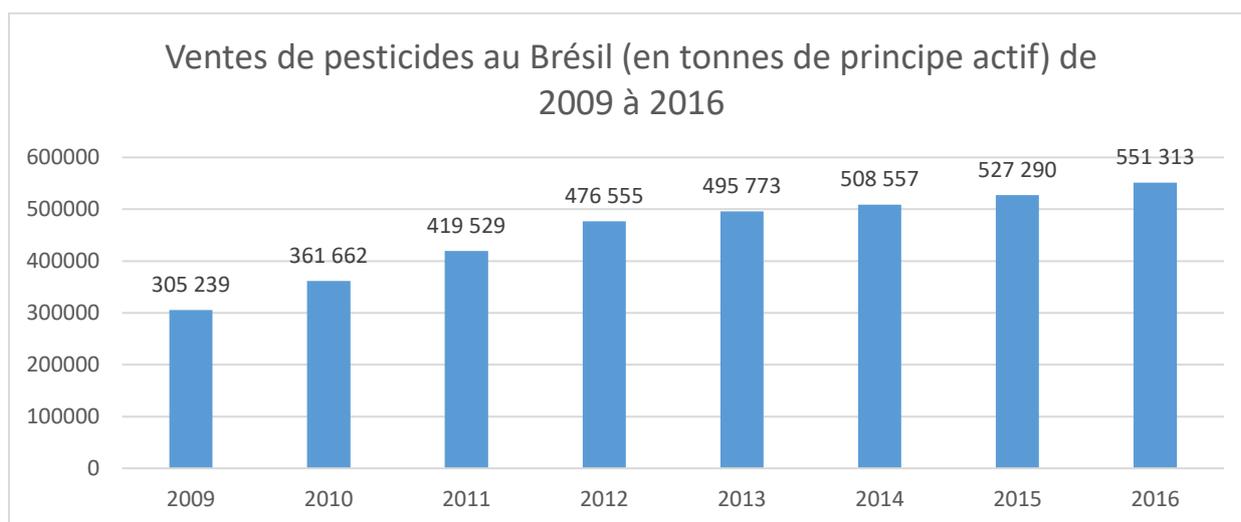


Figure 5: Historique des ventes de pesticides au Brésil de 2009 à 2016, tous produits confondus

L'achat de pesticides a une forte variabilité inter-régionale. Les deux Etats en tête des achats de pesticides sont le Mato Grosso et Sao Paulo, avec respectivement 105 000 tonnes et 76 000 tonnes de pesticides achetés en 2016.

Le Mato Grosso, en augmentation de 12% en tonnage par rapport à 2015, représente 19% des achats totaux en pesticides en 2016. Il était également le premier Etat consommateur en 2014 et 2015, avec respectivement 17,7% et 18% du total. Cela peut s'expliquer par les caractéristiques de cet Etat, premier état agricole du pays, avec beaucoup de propriétaires terriens. Blairo Maggi, actuellement

¹⁰ Entretien 1, 2, 3, 9

¹¹ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

ministre de l’agriculture et sénateur ayant proposé le projet de loi étudié dans ce rapport (voir II-B-1) fut gouverneur du Mato Grosso de 2003 à 2010. Le Mato Grosso est l'une des zones les plus riches du monde en biodiversité, abritant par exemple le Pantanal, l'écosystème le plus dense de la planète tant au point de vue végétal qu'animal, dont l’aire de conservation est inscrite au patrimoine mondial de l’UNESCO. Cependant, il est fortement touché par la déforestation et la fragmentation écologique à cause des routes et de l'agriculture intensive. Il est également l'objet d’un reboisement durable. C’est également le « grenier à soja » du Brésil : les exploitations agricoles produisent 18 millions de tonnes de soja. Grâce à cette région, le Brésil demeure le premier producteur et le premier exportateur de soja du monde. C’est donc une région qui pratique particulièrement l’agriculture intensive sur des cultures sensibles, et qui utilise de grandes quantités de pesticides pour soutenir cette production énorme destinée à l’export.

Sao Paulo, en baisse de 12% en tonnage depuis 2015, représente 14% des achats totaux. C’est sur cet Etat que sont présentes les usines de dilutions et de packaging¹². Les régions les moins consommatrices sont les régions peu agricoles, de très petites tailles comme Rio de Janeiro, ou très sauvages, comme l’Amazonie¹³. Le Brésil est un pays immense, avec une forte variabilité climatique et une forte variabilité agricole dont cette disparité à l’achat est le reflet. De plus, comme il s’agit d’un pays fédéral, chaque Etat a sa propre réglementation autour des pesticides (voir II-A-2) et il est difficile d’établir des généralités valables pour l’ensemble du pays.

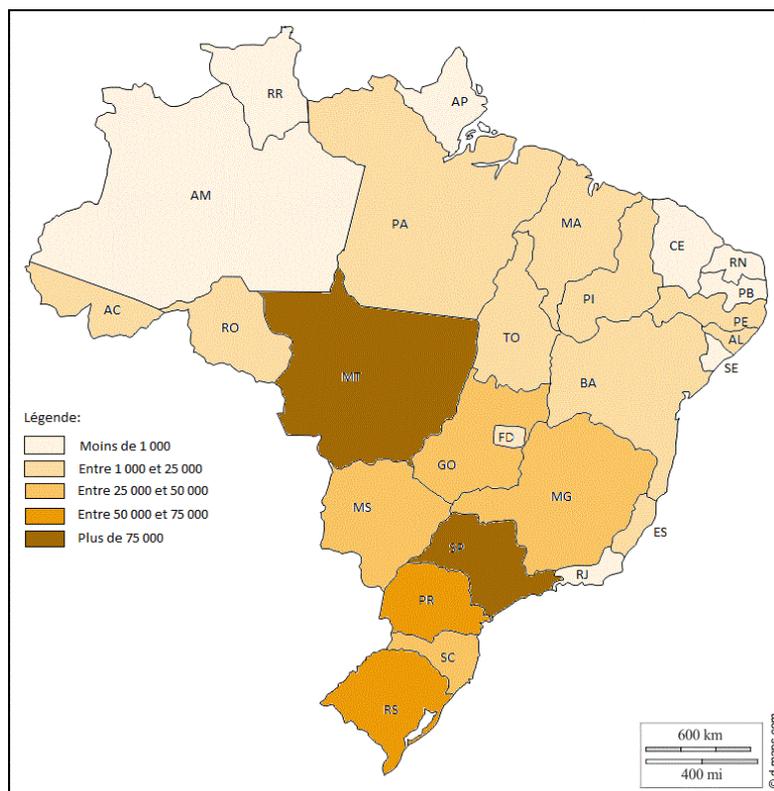


Figure 6: Achat de pesticides par tonne de principe actif par régions en 2016

¹² Entretien 1

¹³ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

Usages et principes actifs :

Avec 322 800 tonnes en 2016, **les herbicides** représentent 59% des pesticides vendus en tonnes. Ils sont en augmentation de 2,6% par rapport à 2015. Ensuite **les fongicides** représentent en 2016 13,7% du total avec 75 700 tonnes vendues. Ils sont en augmentation de 12% depuis 2015. **Les insecticides** représentent 8,5% du total des pesticides vendus avec 47 000 tonnes, mais enregistrent une baisse de 8% par rapport à 2015, dans la continuité de la baisse de 5,2% entre 2014 et 2015.

Le principe actif le plus utilisé est le **glyphosate**, un herbicide non sélectif, qui représente 37,4% du total des pesticides vendus avec 186 000 tonnes en 2016. Il est cependant en baisse de 4,3% par rapport en 2015, et entre 2014 et 2015 il était parfaitement stable. Comme le Brésil- premier exportateur mondial de soja- et particulièrement le Mato Grosso, utilise des variétés de soja OGM résistantes au glyphosate et en produit en grande quantité, cette utilisation massive de ce principe actif n'est pas surprenante.

En revanche, les autres pesticides très utilisés sont : **le 2,4-D**, un herbicide sélectif inactif sur les graminées, pour 10,8% du total avec 53 400 tonnes en 2016, en hausse de 12% depuis 2015, et de 35,6% entre 2014 et 2016, **le mancozèbe**, un fongicide de contact, avec 6,7% du total et en hausse de 54% depuis 2015, et **l'atrazine**, un herbicide, avec 5,8% du total et en hausse de 52% depuis 2015. Seules les données des principes actifs non brevetés et libres étaient accessibles, ce qui représente une des limites de cette étude.

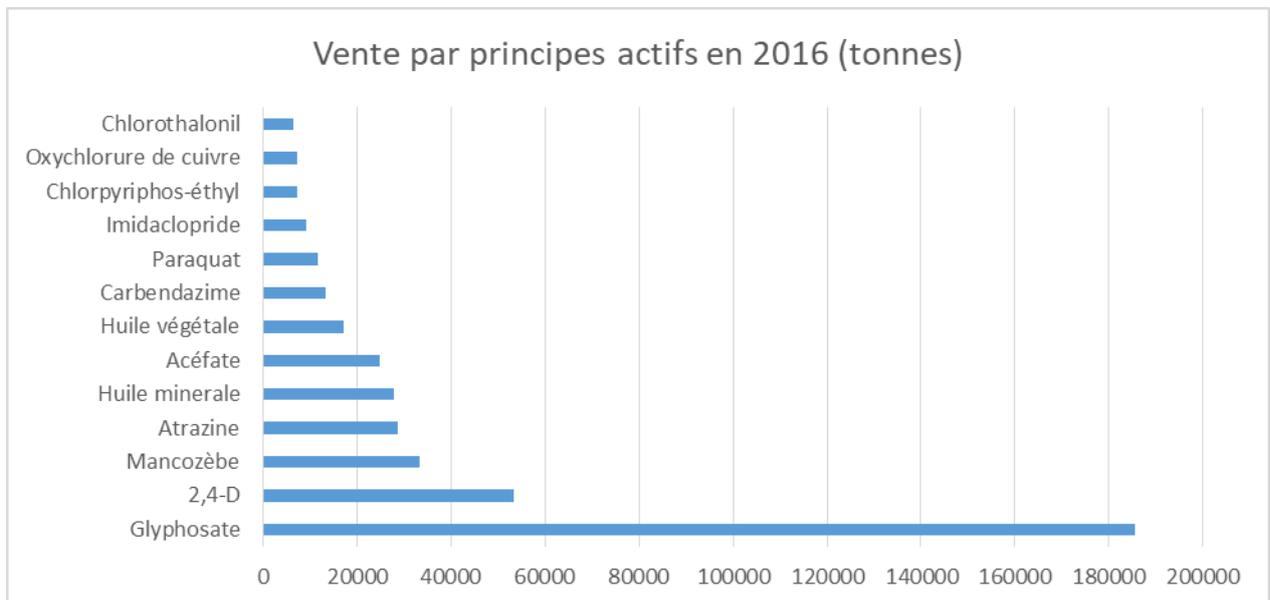


Figure 7: Vente de pesticides par principes actifs en 2016 en tonnage

Il est mis en évidence ici que le Brésil utilise **en grande quantité des molécules anciennes, libres de droit**. Un aspect surprenant est que ces molécules sont parfois interdites sur d'autres territoires comme l'Union Européenne ou les Etats-Unis pour des raisons sanitaires : l'atrazine, le paraquat, le 2,4-D ou un des deux composants de l'agent orange, et la carbendazime. L'ANVISA avait pourtant mis en place une suppression progressive de l'utilisation du paraquat sur 3 ans, mais malgré une restriction

autour des méthodes d'application avec l'interdiction de l'application manuelle¹⁴, il reste fortement employé. Cette spécificité brésilienne peut s'expliquer par le système d'enregistrement particulier des pesticides au Brésil (voir II). Les molécules controversées parmi les plus utilisées au Brésil sont les suivantes :

- **2,4-D** ou un des composants de **l'agent orange** : utilisé par les Etats-Unis lors de la guerre du Vietnam ainsi qu'au Laos et au Cambodge, il était alors répandu par avion au-dessus des cultures vivrières. Défoliant très efficace, il a la particularité de ne pas être actif sur les graminées (blé, maïs...). En termes de toxicité chronique, il est classifié comme un perturbateur endocrinien ou suspecté de l'être, selon les pays. La Suède, la Norvège et le Danemark l'ont interdit totalement et le Canada seulement dans les espaces verts publics. Le Centre international de recherche contre le cancer (CIRC), organisme créé par l'OMS, l'a classé en 2015 comme « *possiblement cancérigène* »¹⁵. En termes de toxicité aiguë (à considérer pour les travailleurs agricoles qui, au Brésil, n'ont bien souvent pas accès aux EPI ou équipements de protection individuels), il est dangereux par inhalation, contact cutané et ingestion.

- **Atrazine** : Très utilisée depuis les années 1960 du fait de son prix modéré, de son efficacité et de son ancienneté sur les marchés, cet herbicide produit par Syngenta (aujourd'hui ChemChina voir I-B-2) continue à être utilisé actuellement dans beaucoup de pays dont les États-Unis et le Brésil. L'atrazine a été interdite dans l'Union européenne depuis 2003 et en Suisse depuis 2012¹⁶. La Commission européenne justifie le retrait des herbicides à base d'atrazine par le motif suivant, précisé dans la décision 2004/248/CE du 10 mars 2004 :
« Il ressort des évaluations effectuées que les informations fournies ne sont pas suffisantes pour démontrer que, dans les conditions d'utilisation envisagées, les produits phytopharmaceutiques contenant de l'atrazine satisfont d'une manière générale aux exigences fixées à l'article 5, paragraphe 1, points a) et b), de la directive 91/414/CEE. En particulier, les données disponibles en matière de contrôle étaient insuffisantes pour démontrer que sur de grandes superficies, les concentrations de la substance active et de ses produits de décomposition ne seront pas supérieures à 0,1 µg/l dans les eaux souterraines. En outre, il ne peut être garanti qu'une utilisation continue sur d'autres superficies permettra une reconstitution satisfaisante de la qualité des eaux souterraines où les concentrations sont déjà supérieures à 0,1 µg/l dans les eaux souterraines. Ces niveaux de la substance active sont supérieurs aux limites fixées à l'annexe VI de la directive 91/414/CEE et auraient une incidence inacceptable sur les eaux souterraines. Il n'y a donc pas lieu d'inclure l'atrazine à l'annexe I de la directive 91/414/CEE. »

- **Carbendazime** : La carbendazime est une substance active ayant un effet fongicide, et appartenant à la famille des benzimidazoles et des carbamates. Pour l'Union européenne : la

¹⁴ Entretien 2

¹⁵ The Guardian « Herbicide 2,4-D “possibly” causes cancer, World Health Organisation study finds».

¹⁶ Le Temps. 2016. « L'atrazine, le pesticide contesté de Syngenta », 3 février 2016.

carbendazime est interdite dans l'Union européenne par le règlement (CE) no 1107/2009 du 21 octobre 2009¹⁷ concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques¹⁸.

- **Paraquat** : Herbicide produit par Syngenta (aujourd'hui ChemChina voir I-B-2). Pour l'Union européenne, cette substance active est interdite à la suite de l'arrêt T-229/04 du 11 juillet 2007 du Tribunal de première instance des Communautés européennes¹⁹. Pour la France, cette substance active n'est pas autorisée dans la composition de préparations bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché. L'avis paru au Journal officiel de l'Union Européenne du 4 août 2007 retire les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant du paraquat (R BIX (AMM n° 8700169)), pour tous les usages agricoles et non agricoles, sans délai d'écoulement des stocks que ce soit pour la distribution ou l'utilisation des stocks existants. Le paraquat est un produit très dangereux du fait de sa toxicité aiguë par ingestion, même en doses très faibles. Les acteurs non-gouvernementaux se mobilisent aussi autour de la problématique paraquat : selon l'ONG Nicaraguayenne Fundacion Nica Global, le paraquat serait l'une des origines d'une épidémie d'insuffisance rénale chronique concernant notamment les planteurs de canne à sucre et atteignant directement plus de 2 500 travailleurs²⁰. Le Paraquat est également soupçonné de favoriser voire de déclencher la maladie de Parkinson chez les travailleurs²¹.

Les ONG environnementales, souvent opposées à l'usage intensif de ces produits, prônent un modèle agricole différent qui peine à s'installer sur le territoire brésilien.

Agriculture biologique :

Les principes de l'agriculture biologique ont été introduits au Brésil au début des années 1970, quand le modèle conventionnel de production agroalimentaire a commencé à être contesté. Le développement de l'agriculture biologique a été très lent car le contexte socio-économique de l'époque ne lui était pas favorable : à cause de l'instabilité économique et de la dictature militaire, la priorité de la population allait davantage à des préoccupations de survie immédiate. Il n'y a pas eu de cadre réglementaire autour de la production de l'agriculture biologique jusqu'en 1999.

Après des années de discussions, surtout à propos des modes de certification, le pays a finalement marqué un point essentiel pour la réglementation avec la publication de l'Instruction Normative n°007, du 17 mai 1999, qui comporte les normes pour la production des produits bio végétaux et animaux. Ce document a été la première référence nationale pour produire, transformer, distribuer et assurer la qualité des produits bio nationaux. L'étape suivante dans le processus de

¹⁷ Le Monde.fr. 2009. « Le Parlement européen bannit 22 substances pesticides dangereuses », 13 janvier 2009, sect. Planète

¹⁸ Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. 2009. OJ L. Vol. 309.

¹⁹ Commission des Communautés européennes, « Le tribunal annule la directive autorisant le paraquat comme substance active phytopharmaceutique. » communiqué de presse n° 45/07 11 juillet 2007

²⁰ Lefèvre G., D. et E., « Juger les multinationales: Droits humains bafoués, ressources naturelles pillées, impunité organisée. » Mardaga, 2015

²¹ McCormack, Alison L., Mona Thiruchelvam, Amy B. Manning-Bog, Christine Thiffault, J. William Langston, Deborah A. Cory-Slechta, et Donato A. Di Monte, « Environmental Risk Factors and Parkinson's Disease: Selective Degeneration of Nigral Dopaminergic Neurons Caused by the Herbicide Paraquat ». *Neurobiology of Disease* 10 (2): 119-27, 2002

législation au Brésil a été la Loi n°10.831, du 23 décembre 2003, mise en application à partir du 28 décembre 2007. Cette loi a établi de nouveaux critères concernant le fonctionnement du système de production, de commercialisation et de contrôle des produits bio.²² L'avancée la plus récente a été la création du premier label officiel pour désigner les produits bio certifiés brésiliens en janvier 2011.

Les principaux aliments biologiques produits au Brésil sont :

- Le soja (31 % de la production bio du pays)
- Les légumes (27 % de la production bio du pays)
- Le café (25 % de la production bio du pays)

La majorité de la surface bio du Brésil est couverte par des cultures de fruits (26 %), de canne à sucre (23 %) et de cœurs de palmiers (18 %)²³.

Les produits sémiocchimiques, c'est-à-dire les substances chimiques émises par un organisme dans l'environnement et qui ont valeur de signal entre les êtres vivants, sont utilisés comme pesticides biologiques : par exemple l'utilisation d'une phéromone qui va attirer le prédateur de l'insecte ravageur des cultures. En 2016, les ventes de pesticides sémiocchimiques sur le territoire brésilien atteignent les 10 tonnes, ce qui représente une augmentation de 895% par rapport à 2015. Entre 2014 et 2015, il y a eu une augmentation des ventes de 23%. C'est un secteur qui a connu une énorme progression tout récemment, donc à l'instar des pesticides qu'il utilise, le secteur de l'agriculture biologique est en expansion.

Les produits microbiologiques, c'est-à-dire les champignons, bactéries ou microorganismes antagonistes des ravageurs des cultures, sont utilisés comme pesticides biologiques, dits pesticides microbiens. En 2016, les ventes de pesticides microbiens étaient de 176 tonnes sur le territoire brésilien, en baisse de 7,6% par rapport à 2016, et c'est une baisse de 55,6% qui est enregistrée entre 2014 et 2015. Le secteur ne semble pas en croissance sur les dernières années en termes de vente sur le territoire.

Les pesticides destinés à l'agriculture biologique représentent encore une part très mineure des échanges et des achats de pesticides au Brésil. Cependant on constate une très forte augmentation de l'utilisation des produits de type sémiocchimique ces dernières années : avec une augmentation de 895% en quantités utilisées entre 2015 et 2016, les produits sémiocchimiques représentent peut-être une opportunité de développement du secteur dans les années à venir.

Les recettes d'Arysa LifeScience, entreprise japonaise dans le secteur des biopesticides, sont en augmentation de 5% en 2017 au Brésil, et les attentes pour 2018 sont une augmentation de 10%²⁴. Dans le monde, le marché des biopesticides augmente entre 10 et 12% : au Brésil, cette augmentation est de 15%. Pourtant, moins de 2% de toute l'industrie des pesticides en général propose des biopesticides. Le secteur offre donc une opportunité à saisir.

²² Oliveira Engel M., Centre national de ressource en agriculture biologique, « L'agriculture bio au Brésil », VetagroSup, 2013

²³Oliveira Engel M., Centre national de ressource en agriculture biologique, « L'agriculture bio au Brésil », VetagroSup, 2013

²⁴ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

Synthèse

L'utilisation des pesticides est un des piliers du modèle agricole productiviste brésilien. Cette utilisation est en constante augmentation depuis des années, et se concentre surtout sur les états fortement agricoles tels que le Matto Grosso. Il semblerait que le Brésil favorise des molécules anciennes et parfois interdites sur d'autres territoires malgré leur possible dangerosité. Bien que se développant à grande vitesse, l'agriculture biologique et l'utilisation de ses pesticides spécifiques est extrêmement minoritaire.

2) La dépendance du Brésil à l'égard des grands pays exportateurs

a) Une production locale centrée sur la formulation de pesticides avec des principes actifs importés :

En 2016, le Brésil produit 71 500 tonnes de principes actifs de pesticides, ce qui représente une baisse de 4,8% par rapport à 2015. Entre 2014 et 2015, la production avait baissé de 8,1%. En revanche, le Brésil produit 439 000 tonnes de pesticides formulés, soit une baisse de 4,1% par rapport à 2015, mais la production avait augmenté de 11,8% entre 2014 et 2015. Il **produit donc très peu de principes actifs** mais **beaucoup de produits formulés** : par conséquent il **importe les principes actifs** nécessaires à cette production. La connaissance et l'expertise technique et chimique sont donc extérieures au territoire brésilien. Il effectue ensuite les mélanges sur son sol : packaging et dilutions sont réalisés sur le territoire. Pour les entreprises, il est moins coûteux d'avoir leur propre usine de dilution et de packaging que d'importer le produit fini. La plupart de ces usines sont situées dans l'Etat de Sao Paulo²⁵. En effet, un industriel explique :

« Ça serait quand même dommage de payer pour importer de l'eau... »²⁶ (traduction libre)

Le Brésil exporte 7 100 tonnes de principes actifs en 2016, enregistrant une baisse de 5,4% par rapport à 2015. Les exportations de produits formulés représentent 7 500 tonnes, en augmentation de 4,4% par rapport à 2015. **Le Brésil n'exporte presque pas de pesticides**, que ce soit en produits formulés ou en principes actifs.

Pour ce qui est de l'agriculture biologique, en 2016, le Brésil a produit 13 kg de pesticides sémi-chimiques, et n'en a pas exporté du tout. La production est en baisse de 42,7% par rapport à 2015, et entre 2014 et 2015 elle avait baissé de 94%. En 2014, 372 kg de pesticides sémi-chimiques avaient été produits. L'essentiel des produits sémi-chimiques utilisés sur le territoire brésilien, soit environ 10 tonnes, sont issus de l'importation : il n'y a pour ainsi dire pas de production.

Le Brésil produit, en 2016, 93 900 kg de pesticides microbiens, ce qui représente une augmentation de 77% par rapport à 2015. Entre 2014 et 2015, la production avait baissé de 22,4%. Il est intéressant de constater que le Brésil produit l'essentiel de ses pesticides microbiens et que c'est la seule catégorie pour laquelle la majorité n'est pas issue de l'importation : c'est dû aux spécificités du produit qui ne supporte pas bien le transport.

En 2016, le Brésil importe 286 000 tonnes de principes actifs de pesticides, ce qui représente une augmentation de 35% par rapport à 2015. Cependant entre 2014 et 2015, l'importation de principes actifs avait connu une baisse de 7,1%. En revanche, l'importation de pesticides formulés représente 138 000 tonnes, en baisse de 34,6% par rapport à 2015. Entre 2014 et 2015, elle avait baissé de 9,6%.

²⁵ Entretien 4

²⁶ Entretien 3

Le Brésil importe davantage de principes actifs que de pesticides formulés et produit davantage de produits formulés que de principes actifs : les mélanges sont effectués sur place et la production de produits formulés est réalisée avec les principes actifs importés. Or l'agriculture productiviste brésilienne, comme vu précédemment, s'appuie beaucoup sur l'usage intensif de pesticides : **ce mode de production repose donc entièrement sur des produits importés**, rendant le Brésil dépendant de productions chimiques étrangères, issues de quelques grands pays exportateurs.

b) Des grands pays exportateurs fournissent les principes actifs :

Pour un total de 303 128 tonnes en 2016, les principaux pays exportant au Brésil, en quantité, des pesticides formulés et des préparations (et emballés à destination de la vente au détail, ou ayant caractère de préparation, ou étant des préparations intermédiaires) sont : la Chine, pour 24,12% du total et 73 108 tonnes, l'Inde, pour 17,30% du total et 52 450 tonnes, l'Argentine, pour 16,22% du total et 49 161 tonnes, les Etats unis, pour 7,25% du total et 21 990 tonnes, Israël, pour 5,79% du total et 17 537 tonnes, la France, pour 3,71% du total et 11 234 tonnes, et la Colombie, pour 3,38% du total et 10 250 tonnes (voir graphique ci-dessous)²⁷.

Entre 2015 et 2016, la Chine a pris la part la plus importante des exports en tonnage, passant devant l'Argentine. En effet en 2015, pour un total de 293 168 tonnes, les principaux pays exportateurs en tonnage de pesticides formulés au Brésil sont : l'Argentine, pour 21,52% du total et 63 000 tonnes, la Chine, pour 13,22%, les Etats Unis, pour 11%, l'Inde, pour 9,37%, le Danemark, pour 5,77, Israël, pour 5,43%, la France, pour 5,10%, et Taiwan, pour 4,42%²⁸.

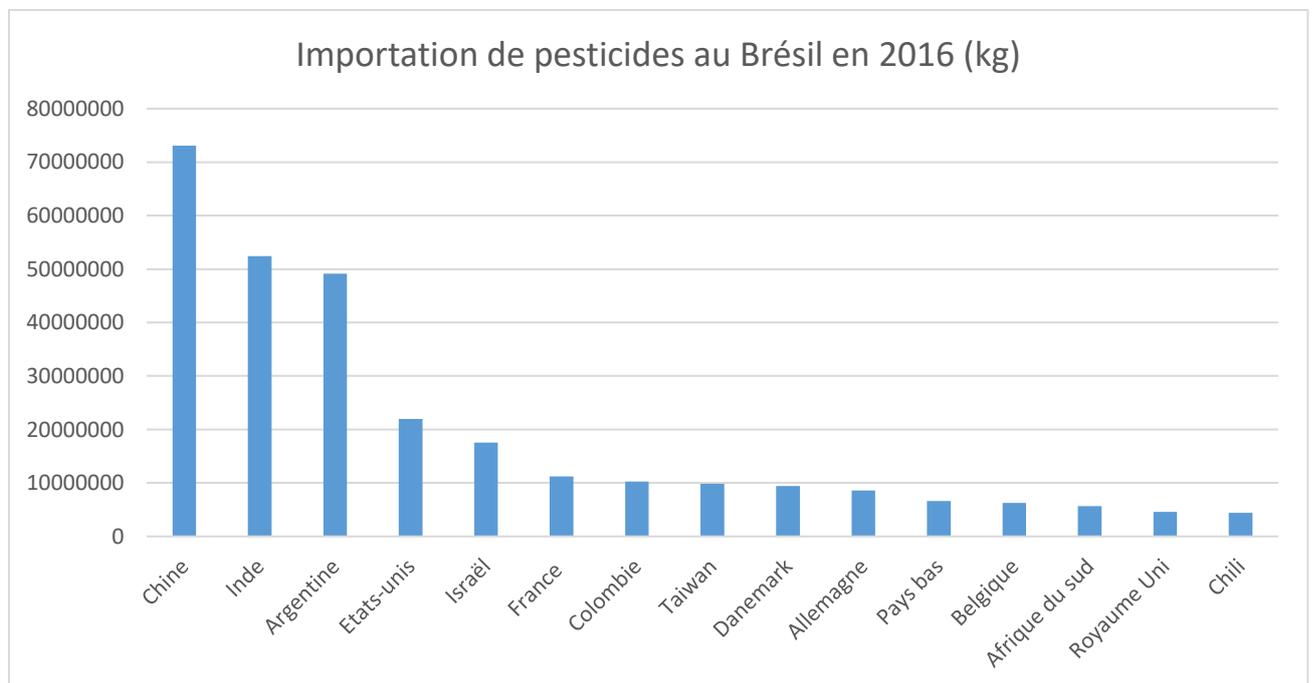


Figure 8: Principaux pays importateurs de pesticides au Brésil en tonnage²⁹

²⁷ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

²⁸ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

²⁹ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

La Chine occupe donc une place privilégiée depuis peu dans les tonnages de pesticides importés, et dans une moindre mesure l'Inde et l'Argentine, ce qui présente une **fragilité pour le Brésil** dans l'approvisionnement en raison de la **concentration trop importante des trois principaux fournisseurs.**

Les importations considérées non plus en tonnage mais en valeur (en dollar) présentent un profil assez différent.

Pour un total de 2 375 M\$ en 2016, les principaux pays exportateurs au Brésil en valeur de pesticides formulés et des préparations (et emballés à destination de la vente au détail, ou ayant caractère de préparation, ou étant des préparations intermédiaires) au Brésil sont : les Etats-Unis, pour 23,33% du total et 554 M\$, la Chine pour 11% du total et 261 M\$, l'Inde pour 11% du total et 261 M\$, la France pour 10,7% du total et 254\$, Israël pour 7,09% du total et 169 M\$, l'Allemagne pour 6,75% du total et 160 M\$, et l'Argentine pour 6,5% du total et 154 M\$ (voir graphique ci-dessous)³⁰.

En revanche, en 2015, pour un total de 3 081 M\$, les principaux pays importateurs en valeur des pesticides formulés au Brésil sont : les Etats Unis, pour 721 M\$ et 23,40% du total, la France, pour 18,11% du total, l'Argentine, pour 8,88%, la Chine, pour 6,23%, le Royaume Uni, pour 5,49%, l'Inde, pour 5,44% et Israël pour 4,51%.³¹

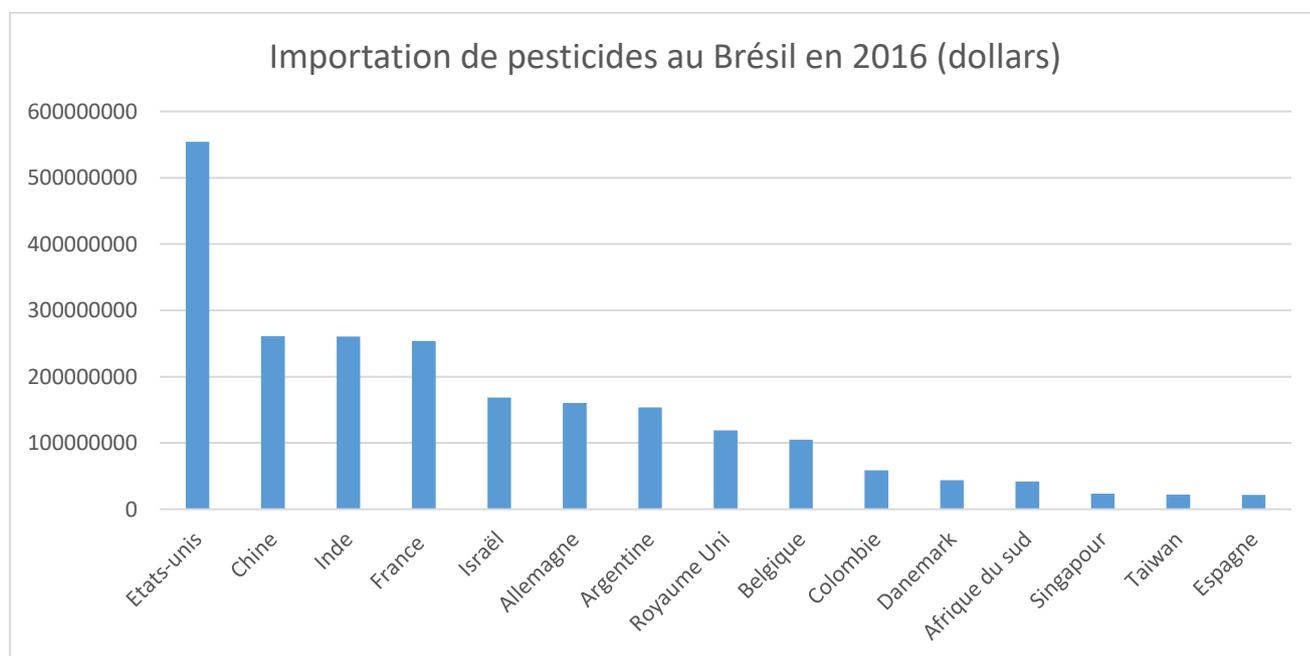


Figure 9: Principaux pays importateurs de pesticides au Brésil en valeur³²

³⁰ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

³¹ Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

³² Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

Même si la Chine reste bien placée, les **produits à plus forte valeur ajoutée viennent en premier lieu des Etats-Unis**, qui malgré sa quatrième position dans les imports en tonnage est en tête de façon assez stable dans les imports en valeur. La France présente également le même type de profil avec une place plus élevée en valeur qu'en tonnage.

Les principes actifs les plus consommés (voir I-B-1) sont aussi importés. Il s'agit principalement, comme vu précédemment, du glyphosate, du 2,4-D, du mancozèbe et de l'atrazine :

- **Le glyphosate** : l'importation du glyphosate en 2016 représente 36 458 tonnes pour 92 M\$. Le premier pays de provenance est **la Chine, pour 78,4 % du tonnage**, suivie par l'Argentine, avec 17%, puis Taiwan, avec 4,7%.
- **Le 2,4-D** : l'importation du 2,4-D en 2016 représente 27 050 tonnes pour 66,5 M\$. Le premier pays de provenance est **la Chine, pour 21,4% du tonnage**, suivie de près par l'Autriche, avec 20,6%, puis l'Inde, avec 19,9%.
- **Le mancozèbe** : l'importation du **mancozèbe pur** en 2016 représente 49 305 tonnes pour 181,3 M\$. Le premier pays importateur est **l'Inde, pour 77% du tonnage**, suivie des Pays Bas, pour 12% du tonnage, puis de la Colombie pour 10% du tonnage. L'importation des **produits incluant du mancozèbe** en 2016 représente 459 tonnes pour 1,4 M\$. Le premier pays de provenance est **la Chine, pour 68% du tonnage**, suivie par l'Inde, pour 31% du tonnage.
- **L'atrazine** : l'importation d'atrazine en 2016 représente 14 965 tonnes pour 48 M\$. Les premiers pays importateurs sont **les Etats-Unis, pour 59% du tonnage**, suivis par la Chine, pour 37% du tonnage, et puis l'Italie, pour 4%.

Sans surprise, **la Chine est le principal pays source des molécules les plus utilisées**, avec l'Inde et les Etats-Unis. Cela confirme le **risque de la concentration des fournisseurs**, en particulier pour le glyphosate qui a une majorité très tranchée de son tonnage en provenance de la Chine (78,4%), et pour l'atrazine, qui a une majorité très tranchée de son tonnage en provenance des Etats-Unis (59%).

c) Quelques géants dominent le marché :

La grande majorité des pesticides mondiaux sont produits par 5 grandes multinationales :

- **Bayer**, groupe allemand ayant récemment acheté **Monsanto**, américain, producteurs du glyphosate,
- **ChemChina**, corporation chinoise ayant récemment acheté **Syngenta**, suisse, producteurs de l'atrazine et du paraquat,
- **Corteva**, américain, issue de la fusion de **Dow** et **Dupont**, tous deux américains
- **BASF**, allemand
- **FMC**, américain.

Elles possèdent des usines de production et des filières de ventes dans la plupart des pays du monde. Un produit Bayer peut donc être considéré dans les données douanières comme une importation chinoise, française ou allemande en fonction de l'unité de production dont elle est issue, bien qu'appartenant à la même entité.

Les nouveaux leaders de l'agrochimie

CHIFFRE D'AFFAIRES 2017, EN MILLIARDS D'EUROS

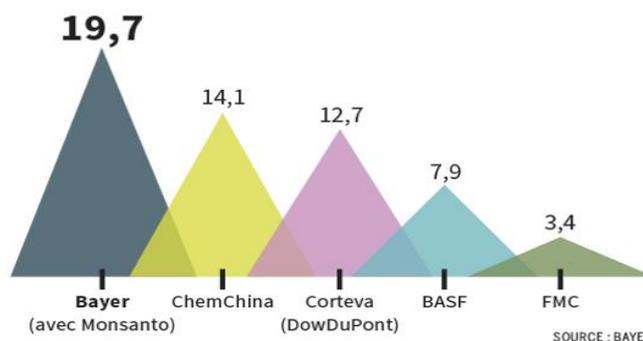


Figure 10: Les principaux producteurs de pesticides au monde (source site Bayer)

Le Brésil présente donc une concentration des fournisseurs à la fois au niveau des pays sources de ses pesticides importés mais également au niveau des multinationales qui les fournissent. On constate de plus une montée en puissance de la Chine sur le secteur des pesticides avec le rachat de Syngenta par ChemChina. ChemChina est un conglomérat de chimie appartenant au Gouvernement de la République Populaire de Chine (en tant qu'unique actionnaire), dirigé par le PDG Ren Jianxi, membre du Parti communiste chinois.

Synthèse

Le Brésil produit très peu de principes actifs et beaucoup de produits formulés : il importe la vaste majorité de ses principes actifs et en réalise la formulation sur son sol. Il n'exporte pour ainsi dire pas de pesticides. Il dépend fortement des importations chinoises en tonnage, ainsi qu'indiennes et argentines. Les produits à forte valeur ajoutée viennent surtout des Etats Unis. Les principales entreprises fournisseuses sont peu nombreuses, et là encore la Chine monte en puissance.

3) La place de la France dans les imports de pesticides au Brésil

Comme vu précédemment, **la France est le sixième fournisseur de pesticides au Brésil en quantité, et le quatrième en valeur en 2016**, pour 11 234 tonnes et 254 M\$. **En 2015, elle est le sixième en tonnage et le second en valeur**, pour 15 000 tonnes et 558 M\$. Il y a donc une baisse de 25% en tonnage et 55% en valeur des imports de pesticides français entre 2015 et 2016.

Cependant, la **France ne se positionne pas sur les marchés des principaux produits consommés**. En effet, si on analyse en finesse les grilles douanières de 2016, 64% des imports en tonnage et 94% en valeur (soit 7 205 tonnes et 240 M\$) sont représentés par la catégorie douanière « autres fongicides préparés autrement » : il ne s'agit donc pas des molécules principalement utilisées par le Brésil (voir I-B-1) qui sont généralement anciennes et libres de droits. Il s'agit de molécules sous brevet que les données publiques de la douane ne peuvent afficher ou de catégories mineures. Suite à cette analyse, nous pouvons constater que **la France se spécialise dans le fongicide spécifique**. En 2015, cette même catégorie représentait 72% du tonnage et 82% de la valeur totale des imports de pesticides du Brésil depuis la France.

La seconde catégorie la plus importante en tonnage en 2016, avec 20% en tonnage et seulement 1% en valeur des imports, soit 2 248 tonnes et 2 M\$, sont les « autres acaricides », soit encore une fois des molécules brevetées ou des catégories minoritaires. En 2015, cette catégorie représentait 7% du tonnage et moins de 1% de la valeur totale des imports. En revanche, en 2015, la catégorie « autres insecticides » montait à 11% du tonnage et 15% de la valeur totale des imports avec 1 653 tonnes et 83 M\$: cette catégorie baisse de 90% en tonnage et 94% en valeur entre 2015 et 2016, et c'est cette baisse qui influe sur la baisse du total des imports entre 2015 et 2016.

La France privilégie donc des fongicides à forte valeur ajoutée, car elle se positionne bien dans les imports de pesticides brésiliens en valeurs, mais reste quand même importante en termes de tonnage. Comme vu précédemment (I-A-2), le Brésil est le seul pays importateur de produits français qui présente la spécificité d'avoir les pesticides français largement en tête de ses importations agricoles françaises. Au Brésil, l'ambassade de France crée en 2018 un club agro destiné à favoriser les importations de pesticides français.

Le club agro, un forum des professionnels constitué autour d'un enjeu commun

Le club agro a été créé en 2015 par la conseillère pour les affaires agricoles au SER (service économique régional) de l'ambassade de France à Brasilia. Il s'agit d'un **réseau** réunissant aujourd'hui 103 membres autour des **intérêts français au Brésil ayant des liens avec le secteur agricole** au sens large. Le club a pour objectif de créer un réseau et une communauté d'intérêts autour de l'agriculture au Brésil : il sert d'espace de discussion pour ses membres autour de diverses thématiques. Chaque année une session générale du club agro est organisée en présence de l'ambassadeur, mais il y a surtout des formations spécifiques du club agro autour de thématiques précises : un « club agro » vin, un « club agro » machinisme agricole, un « club agro » matériel industriel pour l'agroalimentaire... Ces clubs agro plus ciblés ne rassemblent que les acteurs intéressés par la thématique considérée, et des réunions sont organisées entre eux.

Suite à la réalisation pour la première fois d'une **étude sur les pesticides au Brésil** et la place de la France dans les importations de pesticides au Brésil, la création d'un « **club agro pesticide** » a été l'objet de la seconde part de ce stage.

Les acteurs réunis par ce premier club agro ne se sont pas montrés particulièrement intéressés par la valorisation des produits français, mais avaient à cœur de défendre **le projet de loi actuellement débattu autour de l'enregistrement des pesticides, le PL 6299/02** (voir II-B), auprès du conseiller agricole de l'ambassade de France et de Business France. La réunion s'est orientée bien davantage autour de leurs arguments en faveur de ce projet qu'autour de la facilitation des imports de produits réalisés en France³³.

Pour les industriels et pour le secteur agricole en général, ce projet de loi est porteur d'une simplification de la législation actuelle et libèrera l'accès à un nombre bien plus grand de molécules. Ils expriment leur conviction que **le profil particulier d'utilisation des pesticides du Brésil, c'est-à-dire avec des molécules anciennes et dangereuses** (voir I-B-1) utilisées en grandes quantités est directement reliée à la législation spécifique du Brésil concernant **l'enregistrement des pesticides**, au centre d'une triple influence et dont la procédure est longue et complexe. Les nouvelles molécules seraient difficiles à enregistrer alors que les anciennes bénéficient d'une autorisation définitive sans réévaluation de leur dangerosité. Le représentant de Bayer au salon de l'agriculture de Brasilia se désole :

« L'enregistrement, c'est difficile. Beaucoup de données sont nécessaires au niveau politique et légal, et nous on n'arrive pas à avoir de nouvelles molécules pour lutter assez vite contre les résistances qui se forment... Le Brésil est le pire pays au monde pour l'enregistrement des pesticides. »³⁴ (Traduction libre)

³³ Entretien 9

³⁴ Entretien 1

Synthèse globale de la partie I

L'agriculture brésilienne a une place très importante dans l'économie du pays et son positionnement dans le marché mondial. Elle a deux facettes : un volet traditionnel destiné à produire pour l'alimentation au sein même du pays piloté par le MDA, et un volet productiviste technologiquement avancé à destination de l'exportation piloté par le MAPA. L'agriculture productiviste brésilienne a besoin des pesticides pour soutenir un niveau de production compétitif. Alors que les exportations brésiennes se concentrent sur le soja et les produits agricoles, leurs imports et en particulier leurs imports français sont dominés par les imports de pesticides.

L'utilisation des pesticides est l'un des piliers du modèle agricole productiviste brésilien. Cette utilisation est en constante augmentation depuis des années, et se concentre surtout sur les états fortement agricoles tels que le Mato Grosso. Il semblerait que le Brésil favorise des molécules anciennes et parfois interdites sur d'autres territoires malgré leur possible dangerosité. Cette spécificité serait due, selon les industriels des pesticides, à la réglementation brésilienne complexe autour de l'enregistrement de nouveaux produits alors que les produits anciens sont enregistrés définitivement, sans réévaluation.

Le Brésil produit très peu de principes actifs et beaucoup de produits formulés : il importe la vaste majorité de ses principes actifs et réalise la formulation sur son sol. Il n'exporte pour ainsi dire pas de pesticides. Il dépend fortement des importations chinoises en tonnage, ainsi qu'indiennes et argentines. Les produits à forte valeur ajoutée viennent surtout des Etats Unis. Les principales entreprises fournisseuses sont peu nombreuses, et là encore la Chine monte en puissance.

La France a dans le Brésil un partenaire d'échange unique car c'est le seul pays qui, dans les produits agricoles français, importe davantage de pesticides que tous les autres produits. La France se spécialise plutôt dans les fongicides spécifiques. Le club agro organisé par l'ambassade de France a permis de mettre en évidence les enjeux et tensions du secteur autour du projet de loi PL 6299/02.

Partie II : L'enregistrement des pesticides, une réglementation complexe et une lutte d'influence entre des organismes représentant des intérêts divergents

A – Historique et enjeux actuels de la législation

1) Rappel historique

De 1986 à 2000: Création de la législation pesticide

Le Brésil vécut sous dictature militaire brutale de 1964 à 1985 : la fin de la dictature permet l'installation d'une démocratie et la possibilité pour différents courants de pensée d'émerger. Le pays sort petit à petit du contexte économique particulièrement difficile de la dictature.

Le mouvement environnementaliste prend de l'ampleur : une méfiance envers les pesticides commence à se développer. Le Brésil fonde IBAMA – *Instituto brasileiro do meio ambiente e dos recursos naturais renováveis* (Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables), et en 1989 a été écrite puis promulguée la loi 7802/89, première des lois chapeautant l'enregistrement des pesticides au Brésil. Suite à une mobilisation du secteur de la production des phytosanitaires, l'enregistrement est devenu définitif : l'ancienne loi régissant les pesticide prévoyait un « renouvellement » de ces enregistrements.

Dans les années 90, le ministère de la santé crée l'ANVISA - *Agência Nacional de Vigilância Sanitária* (agence nationale de surveillance sanitaire), et lui confie aussi un droit de regard sur les enregistrements des pesticides. En 1992 est promulguée la Portaria N°03 du 16/01/1992 par l'ANVISA déterminant ses modalités de contrôle des pesticides.

En 1996 est adoptée la Portaria N°84 du 15/10/1996 par l'IBAMA qui détermine ses modalités de contrôle des pesticides, c'est-à-dire les critères et procédures de l'évaluation environnementale.

De 2000 à 2010 : Définition des rôles des différentes agences

En 2002, le décret 4074/02 est publié : il affine la loi 7802/89, définit les autorités respectives du MAPA, de l'ANVISA et de l'IBAMA vis-à-vis de l'enregistrement des pesticides et introduit de nouvelles formes d'enregistrements, comme l'enregistrement par équivalence. Parallèlement, le projet de loi 6299/02 qui vise à modifier la loi 7802/89 et à rassembler l'autorité du ministère de l'agriculture sur l'enregistrement des pesticides pour faciliter les procédures est soumise au Sénat par le sénateur Blairo Maggi (aujourd'hui ministre de l'agriculture).

En 2003, la loi 10.831 du 23/12/2003 est promulguée, avec pour objectif de garantir un enregistrement simplifié pour les produits phytosanitaires biologiques. Elle est affinée en 2009 par le décret N° 06.913 du 23/07/2009.

A partir de 2005, le MAPA, l'ANVISA et l'IBAMA publient une série d'instructions normatives conjointes pour normaliser l'enregistrement des pesticides bio, en détaillant les catégories des produits biochimiques (Instruction Normative Conjointe N° 32, du 26/10/2005), sémiochimiques (Instruction Normative Conjointe N°01, du 23/01/2006), des agents biologiques de contrôle (Instruction Normative

Conjointe N°02, du 23/01/2006) et des pesticides microbiologiques (Instruction Normative Conjointe N°03, du 10/03/2006). **Cela témoigne d'une volonté d'encourager et d'encadrer l'agriculture biologique, nouveau modèle qui se développe au Brésil.**

En 2008, la publication de l'Instruction Normative Conjointe N°1 du 15/04/2008 permet un enregistrement facilité des pesticides pour parer à une urgence phytosanitaire.

De 2010 à aujourd'hui : urgence sanitaire et protection des abeilles

A partir de 2015, suite à l'instruction normative de 2008 sur l'enregistrement facilité des pesticides destinés aux urgences phytosanitaires, le MAPA publie la Portaria N° 163 du 12/08/2015 qui établit des critères de priorisation des urgences sanitaires, puis la Portaria N° 82, du 12/08/2016, qui dresse la liste des maladies considérées comme des urgences sanitaires.

En 2014, toute l'industrie des pesticides a travaillé sur une révision de la législation, de sorte que le MAPA devienne l'autorité principale de l'évaluation et l'enregistrement des pesticides, comme indiqué originellement 7802/1989, avec l'ANVISA et IBAMA en soutien, qui aurait pour mission de donner des lignes directrices sur les soins et les exigences en matière de santé humaine et d'environnement. Le projet aurait été interrompu par certaines divergences entre l'industrie et les agriculteurs.

En 2017, l'IBAMA publie l'Instruction Normative N°02, du 09/02/2017 qui ajoute à son évaluation environnementale des pesticides une évaluation du risque pour les insectes pollinisateurs.

2) L'enregistrement des pesticides : Une procédure complexe

L'enregistrement de pesticides au Brésil se fait au niveau fédéral, puis au niveau de chaque état, et enfin au niveau municipal. Il est ainsi régi par une hiérarchie des normes propres à un pays fédéral, détaillée dans le tableau suivant :

Loi n° 7.802 du 11/06/1989		
Décret n°4 704 du 04/01/2002		
Niveau Fédéral : Instructions normatives, décrets ministériels, ordonnances...		
ANVISA Portaria N°03 du 16/01/1992	IBAMA Portaria N°84 du 15/10/1996 Portaria N°06 du 17/05/2012	MAPA Portaria N° 163 du 12/08/2015 Portaria N° 82, du 12/08/2016 Instruction Normative IN N°36 du 24/11/2009
Niveau des Etats Fédérés : Instructions normatives, décrets, ordonnances...		
Niveau Municipal : Instructions normatives, décrets, ordonnances...		

Tableau X : Organisation des normes autour de l'enregistrement des pesticides (PT et PF)(Traduction libre à partir du document « Enregistrement des phytosanitaires » d'Helen Calaça, Université de Sao Paulo)

L'enregistrement de pesticides au Brésil au niveau fédéral, c'est-à-dire l'autorisation de production, de formulation, d'importation, d'exportation ou de manipulation de pesticide, fait l'objet

d'un contrôle du Ministère brésilien de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'Approvisionnement (MAPA), ainsi que d'une agence du Ministère de la santé, l'agence nationale de surveillance sanitaire (ANVISA), et d'une agence du Ministère de l'environnement, l'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA).

Le MAPA contrôle les aspects agronomiques, c'est-à-dire l'efficacité et la praticabilité agricole. **L'ANVISA contrôle l'innocuité du produit pour la santé humaine**, c'est-à-dire la sécurité pour l'utilisateur du produit, agriculteur ou ouvrier agricole, ainsi que la sécurité alimentaire des consommateurs finaux. **L'IBAMA enfin contrôle l'innocuité du produit pour l'environnement**, c'est-à-dire le comportement du produit dans le sol, les effets hydriques, et les effets sur la vie animale.

L'enregistrement des pesticides au Brésil relève donc d'une **triple autorité**, reflet d'une vision de l'agriculture partagée entre son aspect purement agronomique, la reconnaissance de ses impacts environnementaux, et enfin la prise en compte de son importance pour la santé du consommateur (rappelant l'approche européenne intégrée *One Health*) mais aussi pour les travailleurs agricoles, une classe sociale précaire et peu protégée au Brésil³⁵. Souvent composée d'individus très pauvres et peu ou pas éduqués, travaillant dans des zones très reculées du Brésil où le contrôle de leurs conditions de travail est difficile dans un pays-continent aux vastes étendues rurales, la classe des travailleurs agricole est particulièrement vulnérable : son accès aux équipements de protection individuels (EPI) souvent recommandés lors de l'utilisation des pesticides n'est pas forcément garanti.

Les enregistrements principaux des pesticides sont ceux des produits techniques (PT) et produits formulés (PF). Selon le décret 4 074/2002³⁶, les PT et PF sont définis ainsi :

- **Produit technique** : produit obtenu à partir des matières premières par un processus par un procédé chimique, physique ou biologique pour la préparation de produits formulés ou de pré-mélanges et dont la composition contient une teneur définie en matière active et en impuretés et peut contenir des stabilisants et des produits apparentés tels que des isomères.
- **Produit formulé** : les pesticides ou substances apparentées obtenues à partir de produits techniques ou de pré-mélanges, au moyen d'un procédé physique, ou directement à partir de matières premières au moyen de procédés physiques, chimiques ou biologiques.

La loi n° 7.802/1989³⁷, à l'article 3, paragraphe 6, détermine quels sont les produits trop dangereux pour obtenir un certificat d'enregistrement. Il s'agit des produits :

³⁵ Entretien 12

³⁶ Voir annexe 1 : Liste de la législation relative à l'enregistrement des pesticides

³⁷ Voir annexe 1 : Liste de la législation relative à l'enregistrement des pesticides

- Pour lesquels le Brésil ne dispose **pas de méthodes de désactivation de ses composants** qui permettraient d'empêcher que ses résidus provoquent des risques relatifs à l'environnement ou à la santé publique,
- Pour lesquels il n'y a **pas d'antidote ou de traitement efficace** au Brésil,
- Qui révèlent des **caractéristiques tératogènes, cancérigènes ou mutagènes**, selon les résultats actualisés de la communauté scientifique
- Qui provoquent **des troubles hormonaux, des problèmes de fertilité**, selon les résultats actualisés de la communauté scientifique,
- Qui se révèlent **plus dangereux pour la santé humaine que ce que les tests sur animaux, en laboratoire, ont pu démontrer**, selon des critères techniques et scientifiques actualisés,
- Dont les caractéristiques causent **des dommages à l'environnement**.

On constate encore une fois une préoccupation pour la santé du consommateur, du travailleur et de l'environnement dans la conception de cette loi et dans la promulgation de la liste des produits qui seront interdits. L'agriculture dans ce texte est perçue comme transversale.

Comme l'exige la loi n° 7.802/1989³⁸, la publication de l'enregistrement du pesticide dans le Journal Officiel de l'Union (Diario Oficial da Unao : DOU) est réalisé avec la Coordination générale des pesticides et affiliés (CGAA) 30 jours après la conclusion d'évaluation du produit par les trois organismes certificateurs.

Comme vu précédemment, **chaque organisme** (agriculture, environnement, santé) a un **degré de responsabilité égal dans l'enregistrement des pesticides**. Pour enregistrer un produit technique ou un produit formulé, les trois agences (MAPA, IBAMA et ANVISA) doivent donner leur aval.

Obligation d'autorisation du MAPA :

Selon le décret 4074/2002, toute entreprise enregistrant, fabriquant, formulant, manipulant, important et/ou exportant des pesticides **doit présenter et maintenir actualisés ses documents à la Coordination générale des pesticides et affiliés** (*Coordenação geral de agrotóxicos e afin* : CGAA) du MAPA.

Le CGAA réalise **l'analyse documentaire**, avant de lancer **l'analyse technique**. Selon les instructions normatives IN°42/2011 et IN N°36/2009, le MAPA réalise les évaluations de praticité et d'efficacité agronomiques. Le MAPA peut accréditer des entités pour les **tests agronomiques des pesticides**.

L'analyse technique est réalisée par le *Fiscais Federais Agropecuarios*, qui est habilité à réaliser cette analyse. Selon le décret 4074/2002, l'analyse technique et scientifique à fin d'enregistrement doit se faire dans une période de cent vingt jours comptés à partir du début du protocole d'analyse. Ce délai sera allongé en cas de demande d'informations supplémentaire d'une des agences d'évaluation.

Cette évaluation permet la délivrance du **certificat d'enregistrement fédéral**. Le MAPA approuve également les étiquettes et notices proposées par l'IBAMA et l'ANVISA. Le MAPA rédige, sur les

³⁸ Voir annexe 1 : Liste de la législation relative à l'enregistrement des pesticides

étiquettes et notices, les informations sur le produit (composition, type de formulation), les fabricants et formulateurs, les instructions d'usages (cultures, cibles, doses) et les équipements d'application.

Si le rapport d'efficacité agronomique après analyse est jugé **insuffisant** pour étayer l'indication d'utilisation sur les étiquettes et les notices d'emballage, il sera **refusé**.

Obligation d'autorisation de l'ANVISA :

Selon la Portaria N°03/1992, l'évaluation toxicologique de l'ANVISA se fait sur les produits techniques (PT), et les produits formulés (PF). Le produit devra donner des résultats satisfaisants sur leur analyse de risque en **toxicité alimentaire**, c'est-à-dire en cas d'exposition chronique, et en **toxicologie**, c'est-à-dire en cas d'exposition aiguë (pour les utilisateurs, producteurs et agriculteurs).

Les études de toxicité aiguë concernent les PT et les PF : il y a évaluation de la toxicité par absorption orale, dermique et respiratoire (DL50), évaluation du risque d'irritation et de la corrosion dermique et oculaire, et du risque de sensibilisation. Cela donne lieu à la **classification toxicologique** du produit : **de peu toxique à extrêmement toxique**.

Les études de **génotoxicité** concernent également les PT et les PF : le potentiel génotoxique du produit est évalué pour les eucaryotes et les procaryotes. Le résultat déterminera l'enregistrement ou l'interdiction du produit.

Les études de **toxicité chronique** sont réalisées sur les PF : les effets sur la reproduction et les descendants sont évalués, ainsi que la neurotoxicité, le potentiel embryofœtotoxique et le potentiel cancérigène. Cela permettra d'établir le NOEL (niveau de dose sans observation d'effet indésirable) du produit et son IDA (apport quotidien acceptable).

Enfin, les **études de résidus** sont réalisées sur les PF. Cela permet de déterminer si le produit ne dépasse pas la LMR (limite maximale de résidus autorisés) dans les aliments, l'intervalle de sécurité du produit (IS) soit la période de carence nécessaire entre la pose du produit et la récolte à destination de l'industrie agroalimentaire ou de la vente.

Sur les notices et étiquettes du produit, l'ANVISA indique les devoirs relatifs à la protection de la santé humaine, les précautions d'usage et d'application, ainsi que des informations médicales et sur les premiers secours.

Si l'innocuité du produit **n'est pas jugée suffisante** par l'ANVISA, l'enregistrement du produit sera **refusé**.

Obligation d'autorisation de l'IBAMA :

La Portaria N°84/1996, modifiée et complétée par la Port N°06/2012, détermine les procédures de l'évaluation de risque environnemental des PT et PF.

Les paramètres physico-chimiques des produits sont évalués en 23 études :

- Etat physique, aspect, couleur et odeur.
- Identification moléculaire
- Degré de pureté
- Impuretés métalliques
- Point de fusion

- Point d'ébullition
- Pression de vapeur
- Solubilité/Miscibilité
- pH
- Constante de dissociation en milieu aqueux
- Constante de formation de complexe avec des éléments métalliques en milieu aqueux
- Hydrolyse
- Photolyse
- Coefficient de partition (K_{ow})
- Densité
- Tension superficielle
- Viscosité
- Répartition des particules par taille
- Corrosivité
- Stabilité thermique et aérienne
- Point d'éclair ou d'inflammabilité
- Volatilité
- Propriétés oxydantes

Le comportement du produit dans le sol est évalué en 4 études :

- Test de biodégradabilité : biodégradabilité immédiate et biodégradabilité dans le sol testé sur 4 sols brésiliens
- Test de mobilité dans le sol, réalisé sur 4 sols brésiliens
- Test d'adsorption/désorption sur 4 sols brésiliens

La toxicité du produit pour les organismes non-cibles est évaluée en 13 études :

- La toxicité envers les micro-organismes du sol impliqués dans sa fertilité (test de transformation en carbone et en nitrogène)
- La toxicité pour les organismes aquatiques (algues, toxicité aiguë et chronique pour les micro-crustacés, toxicité aiguë et chronique pour les poissons)
- Bioaccumulation dans les poissons
- Toxicité pour les vers
- Toxicité pour les abeilles par contact ou voie orale (selon l'IN 02/2017)
- Toxicité pour les oiseaux en dose unique, dans le régime alimentaire ou sur la reproduction.

Le produit est également classé dans **une des 4 classes de toxicité environnementale** : produit hautement dangereux, produit très dangereux, produit dangereux, produit peu dangereux. Cette classification est réalisée selon la combinaison des résultats aux tests précédemment listés.

A la fin de ces études, l'IBAMA délivre le **rapport de danger pour l'environnement** et des versions approuvées de l'étiquette et de la notice : elle rédige les recommandations d'usage et précautions environnementales.

Si l'innocuité du produit **n'est pas jugée suffisante** par l'IBAMA, l'enregistrement du produit sera **refusé**.

Enregistrement des produits destinés à l'agriculture biologique :

Selon la loi 10.831 du 23/12/2003 et le décret N° 06.913 du 23/07/2009 , les produits phytosanitaires biologiques bénéficient d'une procédure d'enregistrement simplifiée.

Les procédures d'enregistrement des pesticides approuvés pour l'agriculture biologique sont définies par l'Instruction Normative Conjointe N°2 du 02/06/2011.

Selon la nature des pesticides destinés à l'agriculture biologiques, les procédures d'enregistrement sont encadrées par différentes instructions normatives conjointes.

- Enregistrement des produits biochimiques : Instruction Normative Conjointe N° 32, du 26/10/2005.
- Enregistrement des produits sémi-chimiques : Instruction Normative Conjointe N°01, du 23/01/2006.
- Enregistrement des agents biologiques de contrôle : Instruction Normative Conjointe N°02, du 23/01/2006.
- Enregistrement des pesticides microbiologiques : Instruction Normative Conjointe N°03, du 10/03/2006.

Enregistrement des produits destinés à l'expérimentation (RET) :

Selon le Décret 4074/2002 et l'Instruction Normative Conjointe N°25 du 14/09/2005, l'enregistrement d'un produit RET (registre spécial temporaire) est également soumis à validation des trois agences MAPA, IBAMA et ANVISA. Après examen du dossier du produit par les trois agences, l'IBAMA et l'ANVISA réalisent une analyse toxicologique préliminaire qu'elles soumettent au MAPA. Ce dernier délivre, le cas échéant, le certificat RET.

Ce type d'enregistrement délivre **un permis valable 3 ans**, renouvelable pour 3 ans. Ce certificat permet aux entreprises d'utiliser le produit pour des études réalisées au Brésil sur une surface réduite en vue d'en expérimenter les effets et l'efficacité, pour obtenir ensuite un enregistrement du PT ou PF correspondant.

Enregistrement des produits destinés aux urgences phytosanitaires :

Selon le Décret 4074/2002 et l'Instruction Normative Conjointe N°1 du 15/04/2008, en cas d'urgence sanitaire, il existe une procédure spécifique et simplifiée des produits permettant d'agir sur la situation. Une situation d'urgence est définie par l'occurrence d'une infestation, en termes de dommages économiques, d'organismes nuisibles à la production agricole pour lesquels il n'existe aucun contrôle phytosanitaire enregistré ou contre lesquels les pesticides existants s'avèrent inefficaces. Les situations d'urgences sont définies par les Port. N° 163 du 12/08/2015 et Port. N° 82, du 12/08/2016.

Synthèse

Les procédures d'enregistrement au Brésil sont longues et dépendent de plusieurs autorités. Le MAPA s'occupe de l'évaluation agronomique, l'ANVISA de l'évaluation du risque pour la santé humaine et l'IBAMA de l'évaluation du risque pour l'environnement. Il existe des procédures simplifiées pour les produits destinés à l'agriculture biologique, à l'expérimentation ou aux urgences sanitaires.

Les procédures pour l'enregistrement des pesticides sont extrêmement longues : 8 à 10 ans pour les PT et PF³⁹. Elles sont supposées prendre moins de temps que cela, mais aucune sanction n'est prévue pour les dépassements⁴⁰ or l'IBAMA et l'ANVISA manquent cruellement de moyens humains et financiers pour réaliser efficacement ces procédures⁴¹, comme l'explique un activiste d'une association de protection de l'environnement :

« C'est une bonne réglementation, mais la chose la plus importante c'est que les agences d'Etat responsables du contrôle soient améliorées en personnels et en moyens... Ils sont très très peu pour ce travail très complexe, il faut améliorer leurs conditions de travail. »⁴²(traduction libre)

La loi est complexe et comprend beaucoup de parcours selon les produits, d'exceptions, et la durée de la procédure créé des tensions chez les industriels. Ils estiment que c'est un frein à l'innovation et que le Brésil prend du retard parce que le gouvernement a peur des impacts potentiels des pesticides, comme en témoigne un représentant rencontré au salon de l'agriculture de Brasilia :

*« La bureaucratie... Le gouvernement a peur des impacts possibles. »
« Le Brésil est le pire endroit du monde pour enregistrer ses produits ! »⁴³(traduction libre)*

Le Brésil utilise beaucoup de molécules anciennes (voir I-B-1), voire interdites en Europe. Cet état de fait peut s'expliquer par une législation qui ne réévalue pas les produits définitivement enregistrés et ne permet l'enregistrement de produits nouveaux qu'au terme d'une procédure de 8 à 10 ans. C'est pourquoi les industriels soutiennent que ne pouvant bénéficier de nouveaux produits non enregistrés, l'agriculture brésilienne continuera à utiliser d'anciens produits autorisés mais dont la nocivité est connue. Il s'agit là des principales raisons qui ont mené à la proposition d'un projet de loi qui changerait complètement cette procédure d'enregistrement, le PL 6299/02.

³⁹ Entretiens 1, 2, 3, 4, 5, 9

⁴⁰ Entretien 9

⁴¹ Entretiens 8

⁴² Entretien 8

⁴³ Entretien 2

B- Le projet de loi PL 6.299/02 : la fin d'un pouvoir de décision partagé entre ministères ?

- 1) Le PL 6.299/02 : Un parcours législatif long et complexe dans un contexte gouvernemental particulier

Le projet de loi PL 6.299 de 2002 est originaire du Sénat Fédéral, écrit par le sénateur aujourd'hui ministre de l'agriculture Blairo Maggi. Il propose, en modifiant la loi n°7.802 de 1989, de changer le système d'enregistrement des pesticides actuellement en vigueur (voir II-A-2). Selon ce nouveau projet de loi, seuls les principes actifs des pesticides seraient enregistrés, reconnaissant la similitude des produits équivalents en termes physiques, chimiques et toxicologiques. Il serait également limité à la compétence exclusive de l'Union de légiférer sur la destruction des emballages desdits intrants agricoles⁴⁴.

La proposition de loi, issue du Sénat Fédéral, a été examinée, amendée et validée par une commission du Sénat. Comme le prévoit le fonctionnement brésilien, elle est ensuite soumise à la chambre des députés⁴⁵, en passant par les commissions thématiques concernées. Cette proposition a été initialement traitée par les commissions Protection des consommateurs, Minorités et Environnement, Sécurité sociale et Famille, Agriculture, Elevage, Développement rural et Développement et Justice et Citoyenneté. Après avoir ajouté l'ensemble des propositions qui ont été traitées par ces commissions, le PL 6.299/02 a quitté la procédure pour être traité par la commission spéciale présidée par la députée Tereza Cristina.

Cette commission spéciale avait été initialement créée le 8 avril 2016 pour l'examen du projet de loi PL 3.200/2015, et la députée Tereza Cristina élue présidente de cette commission. Elle a désigné le député Luiz Nishimori comme rapporteur. Tous deux font partie de la Bancada Ruralista, un front de parlementaire défendant les propriétaires terriens. Cependant, le PL 3.200/2015 était une addition au projet de loi PL 1.687/2015, changeant la commission spéciale pour le projet de loi PL 3.200/2015 en commission spéciale pour le projet de loi PL 1.687/2015 le 23 mai 2017. Mais le PL 1.687/2015 étant lui-même une addition au PL 6.299/02, la commission spéciale a encore changé de titre pour devenir la commission spéciale au projet de loi PL 6.299/02⁴⁶.

Le projet de loi PL 6.299/02 a été accepté en commission spéciale le 25 juin 2018, et doit continuer son parcours institutionnel : il sera examiné en séance plénière de la Chambre des députés, puis devra, s'il est accepté, retourner en commission au Sénat, qui doit examiner les amendements de la commission des députés. C'est le président de la chambre Rodrigo Maia qui décide de la mise à l'agenda des votes

⁴⁴ Projeto de Lei nº 6299, de 2002, do Senado Federal, que "altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências", e apensados (PL629902)

⁴⁵ Politize! (blog). « Veto presidencial: aprenda o que é através de nosso infográfico ». 2015. 12 août 2015. <http://www.politize.com.br/veto-presidencial-processo-legislativo/>.

⁴⁶ Projeto de Lei nº 6299, de 2002, do Senado Federal, que "altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências", e apensados (PL629902)

en séances plénières de la chambre des députés : c'est sur lui que vont désormais se concentrer les pressions de la société civiles pour reporter ce vote après les élections.

Si les amendements sont acceptés par la commission du Sénat, le projet de loi sera alors soumis au Président. Ce dernier peut valider le PL 6.299/02, lui apposer un veto total c'est-à-dire refuser la loi dans son entièreté, ou lui apposer un veto partiel, c'est-à-dire ne refuser par exemple que quelques articles ou amendements. En cas de veto présidentiel, une commission de trois députés et trois sénateurs est créée et doit fournir un avis dans un délai de 30 jours. Ensuite, la loi est soumise au vote des députés et sénateurs dans leur totalité. La majorité absolue est nécessaire pour accepter ou pour refuser le veto présidentiel.⁴⁷

La situation politique du pays ébranle le fonctionnement usuel de mise en place de loi. La destitution de Dilma Rouseff le 31 août 2016 et la subséquente présidence de Michel Temer crée une république en attente devant un mandat présidentiel écourté et à la légitimité controversée. Quoique non élu par le peuple brésilien, Temer assure toutes les fonctions présidentielles jusqu'au prochain mandat en janvier 2019, et son gouvernement a toutes les prérogatives d'un gouvernement élu. Alors que le PL 6299 avait été créé en 2002, il ré-émerge maintenant que son créateur, Blairo Maggi, est ministre de l'agriculture sous le gouvernement Temer. Blairo Maggi est également un des plus puissants propriétaires fonciers du Brésil. Un activiste d'une association environnementale se désolé :

« Pour l'environnement c'est un moment critique, un contexte très négatif. »⁴⁸ (traduction libre)

La situation politique est donc ambiguë : attendre les élections et un gouvernement légitimé par le scrutin populaire pour envisager de légiférer avec notamment le passage en plénière du projet de loi qui nous intéresse, ou bien se saisir de l'opportunité que présente la situation pour faire passer les mesures que le gouvernement Temer estime pertinentes ? Pour les députés, il s'agit aussi d'une décision stratégique à prendre en vue des élections qui approchent. Une spécialiste de l'administration brésilienne à l'ambassade de France s'interroge :

« Est-ce qu'à un moment pareil [Référence aux élections] ils veulent avoir leur nom associé à un projet de loi aussi polémique ? »⁴⁹

Pour les OSC opposées au projet de loi, l'enjeu est désormais de repousser la plénière jusqu'à l'instauration d'une gouvernance plus stable et perçue comme légitime après les élections. Pour cela, l'action doit se concentrer sur le président de la chambre des députés, Rodrigo Maia (affilié au DEM – « démocrates »), qui a le pouvoir de décider de l'agenda de vote. Les activistes des associations de protection de l'environnement ont déjà un plan d'action.

⁴⁷ Politize! (blog). « Veto presidencial: aprenda o que é através de nosso infográfico ». 2015. 12 août 2015. <http://www.politize.com.br/veto-presidencial-processo-legislativo/>.

⁴⁸ Source entretien 8

⁴⁹ Source entretien 12

« Prochaine étape : mettre la pression sur le président de la chambre, pour qu'il retienne tout ça jusqu'aux élections. On espère maintenir la pression populaire autour du projet pour qu'ils aient trop honte pour le proposer. »⁵⁰

Repousser le projet après les élections présidentielles soulève aussi des interrogations : il est vrai que le gouvernement Temer est favorable à ce projet mais il n'est pas possible aujourd'hui de prédire le résultat des élections. Selon les activistes d'une association environnementale, seule la candidate Marina Silva, ancienne ministre de l'écologie de Lula et du parti évangéliste, serait susceptible de se préoccuper de protection de l'environnement. L'élection de Jair Bolsonaro, ancien capitaine d'artillerie et d'orientation extrême droite, est une éventualité de plus en plus envisageable si Lula n'a pas la possibilité de se représenter. L'ancien président reste très largement en tête de tous les sondages.

Synthèse

Le projet de loi PL 6299/02 est validé par la commission spéciale de la chambre des députés et en attente de son passage en plénière. Il est controversé et au cœur de tensions politiques, dans un contexte gouvernemental spécifique à la présidence Temer.

2) Les grands changements proposés par le PL 6299/02

Le projet de loi 6299/02 propose de multiples changements au niveau de l'enregistrement des pesticides :

En premier lieu, la création d'un Registre temporaire (RT)⁵¹ pour les produits techniques, les produits techniques équivalents, les nouveaux produits, les produits formulés et les produits génériques qui sont enregistrés pour des cultures similaires ou pour des utilisations environnementales similaires dans au moins 3 pays membres de l'OCDE qui ont adopté le code international de conduite sur la distribution et l'usage des pesticides⁵². L'enregistrement sera valide jusqu'aux conclusions des organismes responsables de l'agriculture, de la santé et de l'environnement. Les pays choisis seront dans l'obligation d'utiliser des pesticides pour « des cultures similaires » mais toute latitude est laissée quant à la signification de similaire : s'agit-il simplement de la même production végétale ou les considérations de milieu et de climat sont-elles prises en compte ?

Ensuite, il offre au Brésil la possibilité de ré-analyser des produits déjà enregistrés, ce qui n'était pas le cas dans la loi actuellement en vigueur (voir II-A-2), autorisant l'usage de molécules anciennes

⁵⁰ Source entretien 8

⁵¹ Projeto de Lei nº 6299, de 2002, do Senado Federal, que "altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências", e apensados (PL629902)

⁵² FAO « Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides ».

interdites dans d'autres parties du monde (paraquat, atrazine, 2,4-D...). A titre de comparaison, en Europe, une autorisation de mise sur le marché des pesticides a une durée de vie de 10 ans maximum avant réévaluation. Plutôt que d'établir une durée de validité de ses enregistrements, le Brésil préfère envisager une réévaluation sous conditions : quand les organisations internationales responsables de la santé ou de l'environnement dont le Brésil est part intégrante ou signataire alerteront d'un risque ou déconseilleront un produit, il pourra décider d'une ré-analyse dudit produit. Après cette ré-analyse, plusieurs possibilités sont prévues par le PL 6299/02 :

- Maintenir le produit, sans modifications.
- Maintenir le produit, avec modifications.
- Suggérer une modification de formule, de dose ou d'usage du produit.
- Limiter la commercialisation du produit.
- Interdire, suspendre ou limiter la production ou l'importation du produit.
- Interdire, suspendre ou limiter l'usage du produit.
- Annuler ou suspendre l'enregistrement du produit.

Ce type de procédure de ré-analyse laisse tout loisir au Brésil d'ignorer les recommandations des organisations internationales.

Il y aura aussi désormais des frais d'enregistrement des produits à payer pour les entreprises désireuses de réaliser la procédure, variables en fonction du type de produit et du type d'enregistrement.

L'enregistrement sera désormais basé sur les principes actifs et non sur les mélanges : les coûts d'enregistrement vont désormais peut-être essentiellement reposer sur les entreprises étrangères. En effet, comme vu précédemment (I-B-2), l'essentiel des principes actifs est importé et repose sur un petit nombre de grandes multinationales.

Enfin, il change les compétences attribuées initialement à chaque structure (agriculture, environnement, santé) pour revaloriser le rôle de la structure chargée de l'agriculture. L'article 4 du projet de loi détermine que l'organisme responsable de l'enregistrement des pesticides est celui de l'agriculture et l'organisme responsable de l'enregistrement des agents de contrôles environnementaux est celui de l'environnement.

Les pesticides sont définis dans la première partie du projet de loi consacrée aux définitions comme des produits et agents utilisant un processus physique, chimique ou biologique, destinés aux secteurs de la production, au stockage et à la transformation de produits agricoles, aux pâturages ou à la protection des forêts plantées, dont le but est d'altérer la composition de la flore et de la faune afin de les préserver des effets nocifs de l'action d'êtres vivants considérés comme nuisibles.

Les produits de contrôle environnementaux sont définis comme des produits et agents utilisant un processus physique, chimique ou biologique, destinés à la protection de forêts natives ou d'autres écosystèmes et des environnements aquatiques, dont la finalité serait l'altération de la faune et la flore afin de la préserver des effets nocifs de l'action d'êtres vivants considérés comme nuisibles.

Les principaux changements de prérogatives sont les suivants :

Agriculture :

- Analyser les propositions d'amendement des actes normatifs sur les questions traitées dans la présente loi et promouvoir les ajustements et les adéquations considérés comme pertinents pour les pesticides.
- Avoir un rôle, au besoin, d'appui technique pour la réalisation de tests d'efficacité agronomique.
- Etre responsable de l'émission et validation des RET pour l'expérimentation.
- Accorder les homologations et autorisations de pesticides aux fins énoncées dans le titre de l'article 1 du projet de loi (c'est à dire expérimentation, production, emballage, étiquetage, transport, commercialisation, utilisation, importation, exportation, destination finale des résidus et emballages, enregistrement, classification, contrôle, inspection et fiscalisation).
- Déterminer les exigences et critères qui seront adoptés lors de la ré-analyse des risques des pesticides.
- Hiérarchiser les analyses des dossiers d'homologation des pesticides pour les agences de santé et d'environnement en fonction des cibles biologiques d'importance économique majeure.

Santé :

- Avoir un rôle, au besoin, d'appui technique des organes d'analyse toxicologique.
- Elaborer, maintenir et publier les monographies référant aux principes actifs des pesticides.
- Etablir les exigences et critères pour l'élaboration des dossiers de toxicologie.
- Analyser et homologuer l'analyse de risque présentée par les requérants d'enregistrement pesticide (avec la possibilité de solliciter des informations supplémentaires).

Environnement :

- Avoir un rôle, au besoin, d'appui technique pour la réalisation de tests d'innocuité environnementale.
- Etablir les exigences pour l'élaboration des dossiers de toxicologie environnementale.
- Analyser et homologuer l'analyse de risque présentée par les requérants d'enregistrement de pesticides et de produits de contrôle environnementaux (avec la possibilité de solliciter des informations supplémentaires).
- Analyser les propositions d'édition et de modification des actes normatifs sur les questions traitées dans la présente loi et promouvoir des ajustements et des ajustements appropriés aux produits de contrôle de l'environnement.
- Emission et validation des RET pour l'expérimentation des produits de de contrôle environnementaux.
- Accorder les homologations et autorisations des produits de contrôle environnementaux aux fins énoncées dans le titre de l'article 1 de la présente loi.
- Publier sous 30 jours le résultat des évaluations sur le site.
- Décider des exigences et critères qui seront adoptés à la ré-analyse des produits de contrôle environnementaux.
- Hiérarchiser les analyses des dossiers d'homologation des agents de contrôle environnementaux pour les agences de santé et d'environnement en fonction des cibles biologiques d'importance économique majeure.

Une **autorité inédite** dans l'enregistrement des pesticides est accordée à **l'organisme responsable de l'agriculture**, qui sera le MAPA ou nommé par le MAPA. Les prérogatives des ministères de la santé et de l'environnement sont **réduites** : l'environnement ne se préoccupe quasi plus **que de produits de contrôle environnementaux**, et la santé a perdu presque toute influence.

Synthèse

Le projet de loi PL 6299/02 offre à l'organisme chargé de l'agriculture une place prépondérante pour l'enregistrement des pesticides. Il permet également une nouvelle procédure d'enregistrement temporaire si le produit est déjà enregistré dans 3 pays membres de l'OCDE. Il reflète un désir de modernisation de la procédure et un changement de vision générale de l'agriculture.

Historiquement, la conception de la réglementation actuelle des pesticides témoignait d'une vision multilatérale de l'agriculture et de ses impacts : elle était considérée comme responsabilité partagée des ministères de l'agriculture, de la santé et de l'environnement. La perception change avec la nouvelle loi : les pesticides étant avant tout considérés par le ministère de l'agriculture en fonction de tests d'efficacité agronomique, la recherche de productivité et d'efficacité est prépondérante, et la santé et l'environnement deviennent des préoccupations secondaires. L'agence de la santé n'a plus qu'un rôle marginal, et le rôle de l'environnement est réduit à une catégorie spécifique de produits : avec pour première considération l'efficacité agronomique, la définition du problème posé par les pesticides est changée par cette loi.

En témoigne une mesure symbolique mais parlante : les pesticides en portugais « *agrotóxicos* » (« agrotóxico ») deviennent désormais « *pesticidas* ». Originellement, le PL 6299/02 envisageait d'imposer le nom « *defensivos agrícolas* » (« défenseurs agricoles ») mais devant la réaction populaire, s'est rétracté pour opter finalement pour le terme « *pesticidas* ». Mené par les producteurs de pesticides et la *bancada ruralista* (le front parlementaire des défenseurs des propriétaires terriens), ce projet tente de réorienter la définition même du problème public des pesticides : agir sur la définition du problème c'est s'approprier les réponses possibles de l'Etat.⁵³ Le choix d'un terme moins connoté, ne comprenant pas le mot « toxique » voire même évoquant la protection plus que la toxicité pour la mesure initiale, a pour but d'infléchir la vision et la conception populaire des pesticides. Avec un nom comme *agrotóxicos*, ils sont automatiquement perçus comme dangereux. Le choix du terme « défenseurs agricoles » avait pour objectif d'adoucir leur image voire de les apparenter à un produit médicinal. Il s'agit ici d'une lutte des acteurs ou des entrepreneurs de causes pour s'approprier un problème et diriger les politiques publiques le régissant : la société civile brésilienne et les organisations de la société civile (OSC) environnementales s'opposent aux défenseurs du projet, les *ruralistas* et les industriels du secteur.

⁵³ Gilbert C. ; Henry E., « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », Revue française de sociologie, vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.

Synthèse globale de la partie II

Les procédures d'enregistrement au Brésil sont longues et dépendent de plusieurs autorités. Le MAPA s'occupe de l'évaluation agronomique, l'ANVISA de l'évaluation du risque pour la santé humaine et l'IBAMA de l'évaluation du risque pour l'environnement. Il existe des procédures simplifiées pour les produits destinés à l'agriculture biologique, à l'expérimentation ou aux urgences sanitaires.

Le projet de loi PL 6299/02 est validé par la commission spéciale de la chambre des députés et en attente de son passage en plénière. Il est controversé et au cœur de tensions politiques, dans un contexte gouvernemental spécifique à la présidence Temer.

Le projet de loi PL 6299/02 offre une place prépondérante pour l'enregistrement des pesticides à l'organisme chargé de l'agriculture. Il permet également une nouvelle procédure d'enregistrement temporaire si le produit est déjà enregistré dans trois pays membres de l'OCDE. Il reflète un désir de modernisation de la procédure et un changement de vision générale de l'agriculture.

Ce projet de loi très controversé devient le symbole de la lutte de deux conceptions différentes de l'agriculture au Brésil, schisme déjà manifeste au vu de l'existence de deux ministères différents (voir I-A-1), et les deux partis déploient un argumentaire à la fois scientifique et émotionnel autour du projet.

Partie III : Un projet de loi déterminant pour l'orientation des politiques publiques agricoles

A – Retour sur un clivage marqué par des problématiques sociales, économiques et environnementales

1) Pour les défenseurs du projet, la priorité donnée à l'économie et à l'innovation

Les argumentaires des défenseurs du projet s'articulent essentiellement autour de trois aspects : la spécificité climatique du Brésil en tant que pays tropical, le désir de modernité et de progrès économique pour le pays, et critiquer le manque de rationalité et de pragmatisme de leurs opposants.

a) Le climat tropical et les impératifs biologiques :

Les représentants des grandes industries de pesticides⁵⁴ et les représentants des syndicats de propriétaires ruraux (SRB)⁵⁵ sont unanimes sur un point : le climat du Brésil ne l'autorise pas aux mêmes facilités de cultures que les climats tempérés. Ils s'indignent que les pays européens soient érigés en modèle et que la culture tropicale soit jugée à l'aune de celle de pays disposant d'un hiver. Un représentant d'une entreprise de pesticides déplore :

« Au Brésil on a le problème des mauvaises herbes, des invasions de chenilles... Ca va très vite. Et puis parfois les agriculteurs utilisent les mauvaises quantités, et une résistance se développe très vite... Des avancées sont nécessaires. Les consommateurs veulent davantage de technologies ! »⁵⁶ (Traduction libre)

Les résistances aux produits usuels se développent vite et les quantités de pesticides traditionnels à utiliser sont de plus en plus élevées. L'enregistrement de molécules possiblement adaptées au traitement du ravageur des cultures auquel on est confronté peut prendre, avec la législation actuelle, jusqu'à 10 ans. La nouvelle réglementation donnerait plus de souplesse et de réactivité contre les adventices invasifs et les ravageurs des cultures, y compris ceux qui deviendrait résistants. Aujourd'hui, selon les professionnels, quand une résistance se développe, la technologie ne peut pas suivre, ajoute le représentant d'une entreprise :

« Le plus gros souci c'est la difficulté autour de la création de nouvelles technologies assez vite pour lutter contre les résistances qui se forment. »⁵⁷ (Traduction libre)

⁵⁴ Entretien 9

⁵⁵ Entretien 10

⁵⁶ Entretien 3

⁵⁷ Entretien 3

Le représentant de la SRB (*Sociedade rural brasileira*, un syndicat représentant les agriculteurs) se désole de l'iniquité dans laquelle la législation actuelle plonge le Brésil, selon lui :

« Dans les régions tempérées, comme l'Europe ou les Etats-Unis, où l'hiver exerce une fonction de contrôle biologique, la procédure pour l'approbation de nouveaux pesticides est de deux ans. Mais au Brésil, où le climat tropical est propice à la multiplication et à la résistance des pestes, la durée d'approbation c'est huit ou neuf ans. »⁵⁸ (Traduction libre)

De plus, le nouveau projet de loi envisageant la possibilité d'une réévaluation des pesticides, les professionnels soutiennent qu'il est non seulement plus adapté à aviser de l'efficacité agronomique des produits, mais en plus davantage sécurisant pour l'environnement et la santé humaine.

b) La compétitivité et la modernité du Brésil :

Pour les politiciens affiliés à la *Bancada Ruralista*, la loi actuelle freine le Brésil et lui donne un handicap face à la concurrence. Lors du débat de la commission spéciale de la chambre des députés affectée au PL 6299/02, les députés soutenant le projet s'indignent :

« Etre contre ce projet c'est être contre le Brésil ! Il n'y a pas un seul pays au monde qui a une législation aussi sévère que la nôtre. S'opposer à ce projet, c'est être irresponsable, et contre le Brésil. »⁵⁹ (Traduction libre)

Selon eux, l'agronome Brésilien, un enjeu de développement fondamental pour le Brésil sur le marché mondial (voir I-A), est bloqué dans sa croissance par une législation qu'ils jugent obsolète le maintenant dans l'utilisation de molécules anciennes, moins efficaces et polluantes.

« Il ne faut pas que le Brésil reste en retard de la modernisation, il faut trouver de nouvelles molécules ! »⁶⁰ (Traduction libre)

Le représentant de la SRB qualifie même dans un article défendant le projet la législation actuelle de « rite », tout en insistant pour conserver le terme de « défenseurs agricoles » :

« Aujourd'hui, le rite d'approbation des nouvelles technologies pour les défenseurs agricoles ne répond pas aux transformations du secteur, [...],

⁵⁸ Entretien 10

⁵⁹ Entretien 11

⁶⁰ Entretien 11

compromettant notre productivité et notre capacité à produire davantage avec moins de ressources. »⁶¹ (Traduction libre)

L'utilisation du mot « rite » renvoie à la religion, à une suite de procédures relevant plus de la tradition que du pragmatisme, et à un aspect ancien voire caduc. Malgré le changement de position du PL 6299/02 à propos du terme « défenseurs agricoles » au profit du terme « pesticides » (voir II-B-2), il préfère utiliser ce terme, vecteur d'une image protectrice plus positive. Soutenant que la nouvelle loi permettrait de produire avec moins de ressources et serait plus écologique, il se rallie ici à l'opinion des députés de la Bancada ruralista.

Ces derniers s'appuient sur la possibilité de réévaluation offerte par la nouvelle loi pour soutenir que la nouvelle législation sera également plus écologique, étant donné qu'elle ouvrira la possibilité de réévaluer certaines molécules à l'enregistrement historique. Cependant, la nouvelle législation, si elle donne effectivement la possibilité de réévaluer, n'impose aucunement la réalisation de cette réévaluation⁶².

Le représentant de la SRB déplore enfin les conséquences de la loi actuelle sur les producteurs ruraux et les consommateurs, estimant que la législation actuelle freine toute capacité d'innovation :

« La loi actuelle s'oppose énormément à notre potentiel d'innovation. Ceux qui souffrent des conséquences de cette loi ce sont les producteurs ruraux, qui ont vu augmenter de 37% le coût des défenseurs agricoles, et la population consommatrice, privée d'un accès à des aliments de qualité à un prix plus compétitif. »⁶³ (Traduction libre)

c) Un rejet de l'émotionnel et un appel à la rationalité scientifique... Mais une utilisation du registre émotionnel :

Comme constaté dans l'insistance du représentant de la SRB à utiliser le terme de « défenseurs agricoles », les défenseurs du projet essaient de donner une image plus favorable aux pesticides en utilisant la valeur symbolique des mots. Ils déplorent en effet que les détracteurs du projet ne débattent pas de façon rationnelle et scientifique, trop dans l'émotif et dans la manipulation. Le représentant de SRB s'indigne :

« Ils appellent le projet « Pacote do Veneno » [le projet du poison] et c'est dans tous les journaux !

⁶¹ SRB – Sociedade rural brasileira « Um novo marco para os defensivos agrícolas ».

⁶² Entretien 11

⁶³ SRB – Sociedade rural brasileira « Um novo marco para os defensivos agrícolas ».

Comment voulez-vous débattre rationnellement avec ça ? »⁶⁴ (Traduction libre)

C'est tout à fait assumé et même revendiqué par les opposants du projet de loi. Le représentant de WWF explique :

« Le nom « pacote do veneno », c'est notre grande réussite. Ça interpelle, ça fait réagir les gens. Ça attire leur attention sur le problème. »⁶⁵ (Traduction libre)

Afin de lutter contre cette mauvaise image véhiculée par le nom du projet et même le nom des produits concernés, ils ont désiré changer le nom à travers le PL 6299/02. Le représentant de la SRB explique :

« C'est le seul pays où on appelle ça des « agrotoxique ». Les gens ils entendent « toxique », et ils ne réfléchissent plus. Tout est émotionnel. »⁶⁶ (Traduction libre)

Le choix du projet initial de renommer les pesticides en « défenseurs agricoles » tentait d'utiliser cet aspect émotionnel en la faveur des produits phytosanitaires, pour leur conférer meilleure image. En réponse à cela et aux arguments déployés par les porteurs du projet, les détracteurs du projet ont réagi.

2) Pour les détracteurs du projet, la priorité donnée à la sécurité et à l'environnement

Les argumentaires des détracteurs du projet s'articulent essentiellement autour de trois aspects : une utilisation stratégique du registre symbolique, une lutte pour une vision de l'agriculture prenant en compte environnement et santé humaine, et une remise en cause de la constitutionnalité du projet.

a) Utilisation du symbolisme

Comme le regrettent les défenseurs du projet PL 6299/02, les détracteurs utilisent aussi le registre symbolique. C'est cependant une démarche consciente et assumée, comme vu précédemment avec la satisfaction de WWF pour la trouvaille du nom « Pacote do Veneno ». Comme l'explique une représentante de Greenpeace :

⁶⁴ Entretien 10

⁶⁵ Entretien 8

⁶⁶ Entretien 10

*« Finalement c'est une guerre des histoires, c'est à qui racontera la meilleure histoire. »⁶⁷
(Traduction libre)*

Le projet de loi est devenu l'épicentre d'une lutte symbolique entre deux conceptions différentes de l'agriculture. Les défenseurs deviennent non plus ceux uniquement du PL 6299/02, mais de tout le modèle agricole productiviste brésilien destiné à l'agronégoce, géré par le MAPA et piloté par la Bancada Ruralista. Les enjeux symboliques et la portée de cette lutte sont parfaitement connus des ONG :

« Cette loi c'est notre principal champs de travail parce que c'est très symbolique. [...] Les pesticides c'est le pilier principal de cette agriculture qu'on veut rejeter »⁶⁸ (Traduction libre)

WWF estime que ce projet reflète une évolution favorable au modèle agricole de l'agronégoce : la bancada ruralista ayant soutenu la destitution de la présidente Dilma Rousseff, ils sont en position de force dans le gouvernement de Temer, ainsi que leurs appuis industriels et propriétaires terriens.⁶⁹ Les termes sont d'ailleurs repris lors des débats de la commission spéciale parlementaire examinant le PL 6299/02⁷⁰ :

« Il ne faut pas empoisonner la nourriture de chaque brésilien... un peu de sel, un peu de vinaigre, un peu de glyphosate... Pour vivre plus ! »⁷¹ (Traduction libre)

Les environnementalistes prônent quant à eux une agriculture multidimensionnelle, dont la productivité ne serait pas le seul objectif mais qui prendrait également en compte ses impacts sanitaires et environnementaux. Cela correspond davantage au modèle de la législation actuelle, avec un équilibre des pouvoirs entre agriculture, environnement et santé au niveau de l'enregistrement.

b) Une vision de l'agriculture multidimensionnelle : des impacts sur la santé humaine et sur l'environnement

Des organismes officiels et scientifiques s'opposent également fermement à ce projet, estimant ses impacts potentiels sur la santé du consommateur, du travailleur et de l'environnement trop néfastes.

⁶⁷ Entretien 7

⁶⁸ Entretien 7

⁶⁹ Entretien 8

⁷⁰ Entretien 11

⁷¹ Entretien 11

Selon l'Anvisa, le PL 6299/02 ne contribue pas à l'amélioration, à la disponibilité d'aliments plus sûrs ou de nouvelles technologies pour l'agriculteur, ni même au renforcement du système de réglementation des pesticides, omettant ainsi selon eux de déterminer qui devrait être l'objet de la législation : la population brésilienne. Comme l'utilisation des pesticides n'affecte pas seulement l'agriculture, mais présente également un risque pour la santé humaine et l'environnement, l'Anvisa estime que les agences concernées doivent être compétentes pour évaluer les risques dans ces zones. L'exclusion de la compétence « santé » offerte par l'Anvisa dans l'analyse et l'enregistrement des pesticides sera pour eux un pas en arrière dans le processus de réglementation des produits agrochimiques et un risque pour la garantie de la sécurité alimentaire. De plus, ils déclarent que le projet externalise également les responsabilités pour les maladies et les maladies pour la santé du travailleur et du consommateur; la surveillance des résidus de pesticides et leur bon usage; le suivi systématique des populations exposées et des intoxications; et les plans d'urgence en cas d'accident du travail, de transport et d'environnement pouvant résulter de la chaîne de production et de logistique du pesticide. Ces compétences devraient rester régaliennes.⁷²

Le département de la vigilance de la santé environnementale et la santé du travailleur (*Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador*) affirme que la législation en vigueur au Brésil est considérée comme « l'une des plus robustes au monde », représentant des avancées significatives pour la protection de la santé humaine et de l'environnement. Même s'ils reconnaissent la nécessité de mises à jour, la loi actuelle représente pour eux les piliers de la santé humaine et de l'environnement et doit être préservé. Pour eux ainsi que pour Fiocruz (institut scientifique de recherche), le PL 6299/02 représente une régression pour les réalisations législatives visant à protéger la santé humaine contre l'exposition aux pesticides.⁷³ Greenpeace et WWF sont aussi en accord :

« La loi actuelle est une bonne loi : il y a des failles mais elle est assez protectrice. »⁷⁴ (Traduction libre)

De leur côté, l'institut national du cancer (*Instituto nacional de câncer*) et le Bureau du Défenseur Public de l'Union (DPU ou *Defensoria publica-geral da uniao*) déplorent que le projet de loi en question admette l'enregistrement de pesticides contenant des substances tératogènes, cancérigènes ou mutagènes, ou provoquant des perturbations hormonales et des dommages au système reproducteur, pour remplacer l'interdiction d'enregistrement par l'expression «risque inacceptable», ce qui implique une analyse subjective de l'évaluation des pesticides.⁷⁵

⁷² Anvisa, Notícias « Agrotóxicos: Anvisa é contrária ao PL 6299/02 ».

⁷³ Fiocruz «Nota técnica : Analyse do PL 6299/02 » et O Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalho « Nota informativa contendo o posicionamento do Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador sobre o Projeto de Lei Nº 6.299/2002(origem no PLS nº 526, de 1999)».

⁷⁴ Entretien 7

⁷⁵ Ministério da saúde, Instituto nacional de câncer José Alencar Gomes da Silva « Nota pública acerca do posicionamento do Instituto nacional de câncer sobre o projeto de lei Nº 6.299/2002

c) Inconstitutionnalité du projet

Les détracteurs du projet l'attaquent aussi sur sa constitutionnalité. En effet, la protection de l'environnement et le droit de l'humain à bénéficier d'un environnement sain sont inscrits dans la constitution brésilienne : « *Il est à noter que ce n'est qu'à partir des années 70 que l'environnement a reçu une plus grande tutelle des systèmes constitutionnels, et a été consacré comme un droit fondamental et inaliénable* » (DPU). Ils critiquent de fait les amendements au projet de loi venus « adoucir » les mesures et tenter d'apaiser les critiques des opposants : « *Les amendements concernent la tentative d'affaiblissement des droits fondamentaux et ce qu'ils promettent est déjà garanti par le droit constitutionnel et international.* » (DPU). Ainsi, selon le DPU, « *les modifications législatives proposées violent les dispositions constitutionnelles, compte tenu de la complexité du sujet, qui exige une plus grande ouverture au débat public et à la participation de la société, ainsi qu'au droit à la santé, à l'environnement, à la sécurité alimentaire et à l'information et la vie* ».

Le ministère public renchérit : « *Le projet présente une longue liste d'inconstitutionnalités [...] avec la violation des arts. 23, 24, 170, 196, 220 et 225 de la Constitution fédérale* ».

d) La contre-proposition de la société civile : le PL 6670/2016

Au Brésil, la société civile a la possibilité de présenter des propositions de loi : aussi, après une mobilisation des environnementalistes, le projet PL 6670/16 a été présenté à la Chambre des Députés. Plusieurs ONG sont membres fondateurs et signataires du projet, dont Greenpeace et WWF. Le représentant de WWF explique :

« On ne peut pas nous accuser de critiquer le Pacote do Veneno sans proposer de solutions. Nous aussi on a un projet, nous aussi on est force de proposition. »⁷⁶ (Traduction libre)

Ce projet est diamétralement opposé au PL 6299/02 : il propose plutôt un plan de réduction des pesticides et un renforcement des contrôles à l'enregistrement.

⁷⁶ Entretien 8

Synthèse

Les défenseurs du projet estiment que le PL 6299/02 est plus adapté aux conditions climatiques et environnementales que la législation actuelle, qui ne permet pas selon eux à un pays tropical de lutter efficacement contre les ravageurs. Ils estiment que la législation actuelle empêche le Brésil d'être compétitif et d'avancer sur la voie de la modernité. Ils déplorent le manque de pragmatisme et le recours à l'émotionnel de leurs opposants tout en essayant de s'aligner sur ce registre.

Les détracteurs du projet estiment que le registre émotionnel est efficace et nécessaire, cette controverse étant devenue pour eux davantage que son sujet : elle représente l'affrontement de deux conceptions de l'agriculture au Brésil. Selon eux, la législation actuelle, bien que modifiable, est protectrice et correspond à une vision de l'agriculture prenant en compte ses possibles conséquences sanitaires et environnementales, ce que ne fait pas le PL 6299/02. Ce dernier menace pour eux l'environnement et la santé humaine. De plus, il est présenté comme anticonstitutionnel car ne prenant pas compte de la présence dans la constitution d'un volet de protection de l'environnement.

Le PL 6670/16, projet de loi pour la réglementation des pesticides proposé par la société civile à l'initiative des associations environnementalistes se place en contre-proposition venant concurrencer le PL 6299/02.

Cette controverse, bien qu'opposant également des arguments scientifiques et des raisonnements législatifs, est aussi devenue une guerre des symboles opposant le « projet du poison » aux « défenseurs agricoles ».

B - Une société civile peu mobilisée sur la question ?

1) Le cadre d'action des associations environnementalistes au Brésil

D'après Hassenteufel⁷⁷, une question devient un sujet de préoccupation politique par un processus de mise en visibilité, plus ou moins publicisé ou discret, auquel une certaine diversité d'acteurs est susceptible de contribuer. Ce processus est dit processus de mise à l'agenda, l'agenda étant, selon Garraud⁷⁸ « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions ». La mise à l'agenda constitue donc la sélection de ces problèmes. Felstiner⁷⁹ détermine que la mise en visibilité des problèmes menant à leur mise à l'agenda se réalise en trois étapes : le « naming », c'est-à-dire la désignation du problème, le « blaming », c'est-à-dire la désignation d'un responsable, et enfin le « claiming », soit l'expression de demandes d'actions vis-à-vis de ce problème auprès des autorités publiques.

Ces trois étapes sont souvent amorcées par des entrepreneurs de causes, par exemple des ONG ou OSC au Brésil. Défendant une idéologie, elles portent par des actions militantes relevant du « naming » et du « blaming » les problèmes qu'elles dénoncent à l'agenda politique. Greenpeace, WWF et les OSC environnementalistes correspondent à ce profil d'entrepreneurs de cause, désireuses de résoudre le « problème » des pesticides au Brésil. Les actions de WWF, orientées sur la production et la diffusion de ressources scientifiques sur les dangers des pesticides, relèvent plus du « naming ». Leurs membres assurent une circulation des connaissances et s'appliquent à détailler leurs sources : ils accordent une grande importance à la légitimité scientifique de leur discours⁸⁰. De son côté, Greenpeace, bien que favorisant aussi une diffusion de la recherche, s'oriente plus dans l'action autour du « blaming ». Son action dans la commission d'examen de la chambre des députés du PL 6299/02, la pose d'une valise connectée à une sirène d'alarme de mobylette, avait pour objectif de dénoncer une culpabilité politique⁸¹.

« Le but c'était d'attirer l'attention des députés, leur faire réaliser leurs actions. C'était une façon de dire « Mais regardez ce que vous êtes en train de faire ! ». On a utilisé une alarme, on voulait tirer la sonnette d'alarme. »⁸² (Traduction libre)

L'action a été reprise par les ruralistas : ils ont parlé de bombe et d'attentat. WWF déplore l'incident et son détournement politique.

⁷⁷ Hassenteufel P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », Informations sociales, vol. 157, n° 1, 2010

⁷⁸ Garraud P., 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », L'Année sociologique, p. 27

⁷⁹ Festiner W.L.F, R.L. Abel, A. Sarat, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », Politix. Revue des sciences sociales du politique Année 1991, pp. 41-54

⁸⁰ Entretien 7

⁸¹ Entretien 7

⁸² Entretien 7

« Ils ont dit que c'était une bombe à laquelle il ne manquait qu'un élément pour exploser. Oui, qu'un élément, la bombe elle-même... Ce n'était pas très stratégique de la part de Greenpeace. Cela n'a pas facilité le dialogue. C'était exactement ce qu'ils voulaient... »⁸³ (Traduction libre)

En effet, WWF s'efforce de participer au processus décisionnel et de travailler en collaboration avec les instances gouvernementales.

« Nous ne pouvons pas saboter le procédé et espérer en faire partie. Quand on fait partie du procédé, on ne peut pas le boycotter. »⁸⁴ (Traduction libre)

Les OSC n'ont plus été autorisées à entrer dans le lieu des débats et du vote après cet incident.

Le cadre d'analyse de Felstiner est un cadre d'analyse classique de la « carrière » politique d'un fait social, régulièrement utilisé. Cependant, Claude Gilbert et Emmanuel Henry⁸⁵ expriment, dans leur article « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », leur crainte que cette méthode, en se concentrant sur les phénomènes d'émergences plutôt que sur ceux de définition du problème, en occulte certains aspects. Estimant que l'analyse classique de la carrière des problèmes publics s'essouffle, ils proposent de s'interroger plutôt sur les espaces discrets, loin des arènes publiques et médiatiques. Ils démontrent que les problèmes publics font aussi l'objet de « luttes définitionnelles » visant à leur imposer un cadre. C'est plutôt autour des luttes définitionnelles que s'oriente pour l'instant l'arène du problème public des pesticides, comme démontré avec les choix de vocabulaire de chaque camp : « veneno », « agrotóxicos » d'un côté, et « défenseurs agricoles de l'autre. Aussi, les acteurs de la lutte définitionnelle autour du « problème » des pesticides sont tout à la fois les entrepreneurs de cause classiques -les associations environnementalistes, mais également les industriels des pesticides et la *Bancada Ruralista*. Les premiers définissent le problème dans des termes environnementaux et de santé publique, les seconds dans des termes économiques et de productivité agricole. La définition gagnante du problème orientera à coup sûr les politiques publiques sur la façon de le « résoudre » par la suite : s'il s'agit d'un problème de santé publique, il faudra réaliser des actions de contrôle et de protection. S'il s'agit d'un problème agricole et de productivité, il faudra favoriser l'innovation.

Cependant, dans cette arène définitionnelle, tous les acteurs n'ont pas voix au chapitre de la même façon.

⁸³ Entretien 8

⁸⁴ Entretien 8

⁸⁵ Claude Gilbert ; Emmanuel Henry, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.

2) Une perte d'influence globale de la société civile brésilienne sur la scène politique

La société civile, à travers les OSC en particulier, perd peu à peu sa capacité à se faire entendre, ce qui est particulièrement visible sur ce projet de loi.

« Ils n'ont appelé personne pour les audiences, n'ont pas écouté les associations, les scientifiques, Fiocruz... »⁸⁶ (Traduction libre)

Pourtant, le Brésil a une forte tradition de mobilisation sociale, à l'origine de grandes conquêtes en matière de droits sociaux et civiques. Après la dictature militaire (1964-1985), la constitution fédérale de 1988 institue la participation sociale en tant que droit fondamental dans son article 5, permettant la naissance de nombreuses organisations de la société civile. La plupart des organisations se positionnent plutôt dans la lutte sociale et la protection des groupes exclus, vulnérables ou discriminés, par exemple la protection des populations indigènes ou des communautés LGBT, ou bien la lutte contre les violences faites aux femmes. Des organisations de la société civile (OSC) historiques sont également impliquées dans les problématiques de développement agricole, comme le célèbre Mouvement des Paysans sans Terre, créé en 1984 au Brésil. Ce mouvement mène des actions d'occupation pacifique de terres inexploitées afin de permettre un accès à la terre aux familles rurales défavorisées, et c'est l'une des organisations sociales les plus importantes d'Amérique Latine. La force des mouvements sociaux au Brésil était donc si importante que son impact s'étendait au-delà des frontières du territoire brésilien.

Ces OSC participent également aux affaires publiques : leurs revendications ont pu être à l'origine de formulations de politiques publiques nationales. Les voies de participations populaires ont été particulièrement renforcées par les gouvernements du Parti des Travailleurs, dont la base politique était constituée d'OSC. Elles ont donc pu tenir le rôle d'entrepreneur de cause.

Des conseils et forums associant la société civile et l'Etat ont été créés, au niveau fédéral comme le Forum national du travail et le Conseil de développement économique et social. Les pouvoirs publics ont élaboré conjointement avec ces organisations certaines politiques publiques ciblées. Les autorités ont par ailleurs fait appel aux OSC pour l'exécution de certains grands programmes sociaux, reconnaissant ainsi l'expertise technique de ces acteurs. En décembre 2015, la loi 13.019 a été publiée : elle encadre les relations partenariales entre l'Etat et les OSC, reconnaissant de façon formelle le rôle de ces dernières. Elle garantit davantage de sécurité juridique pour les OSC et simplifie les partenariats gouvernement-OSC.

Mais après une période de développement pour les OSC, le mandat du Président Lula (2006-2010) a été marqué par les débuts de la fragilisation de la société civile. Malgré l'attachement du président à la mise en œuvre de programmes sociaux, les inégalités structurelles du pays demeurent et ont même pu s'aggraver durant cette période. Il a opté pour une politique de grands investissements dans les infrastructures qui ont eu de forts impacts socio-environnementaux, comme par exemple l'autorisation de construction du barrage hydroélectrique de Belo Monte en 2010, en dépit de la forte

⁸⁶ Entretien 8

contestation des mouvements sociaux. Il est également revenu sur le principe d'association de la société civile aux grandes décisions au travers de concertations.

De plus, en mars 2016, une nouvelle loi antiterroriste est publiée et pourrait amener à la restriction des capacités d'action des OSC. En effet, sont exclues du champ d'action du terrorisme les actions des mouvements sociaux seulement « si les mouvements sociaux mènent des actions proportionnées ». Cette définition vague peut amener à considérer comme disproportionnées des actions du registre habituel des OSC (comme l'occupation des territoires par le Mouvement des paysans sans terre). La présidence de Temer depuis mai 2016 a en outre entraîné le gel des dépenses publiques pour 20 ans, avec de larges coupes dans les budgets sociaux alloués aux OSC. De plus, le président Temer a fermé le dialogue institutionnel entre la société civile et le gouvernement, contrairement aux gouvernements du Parti des Travailleurs. Une spécialiste des ONG et OSC à l'ambassade explique :

« Concrètement elles [les ONG/OSC] n'ont aucun pouvoir de lobby parce que le gouvernement n'est pas ouvert à cette discussion. »⁸⁷

Le gouvernement actuel, politiquement opposé au Parti des Travailleurs, considère les OSC comme des soutiens de ce dernier et semble avoir entamé une politique de dé-légitimation des OSC. L'ONG Institut pour les études socio-économique estime que ces changements rompent avec une « normalité institutionnelle » qui offrait une stabilité à l'action de la société civile⁸⁸.

Les associations peinent également à être médiatisées et à atteindre les citoyens lesquels ont peu d'accès aux grands médias d'information. L'essentiel de la présence et de la communication des OSC se fait en ligne, et n'est donc pas universellement accessible au Brésil : les populations précaires et isolées n'ont pas toujours un accès à internet. De plus, la population touchée par ce vecteur d'information est limitée : pour rechercher une association en ligne, il faut déjà connaître son action, ou avoir un proche investi.

« Les associations fonctionnent beaucoup par les réseaux sociaux mais ça ne touche que des gens qui connaissent déjà leur action. »⁸⁹

WWF s'attriste de constater que l'environnement et sa protection ne sont pas dans les préoccupations de la population brésilienne : sur leurs actions au Brésil, leurs donations ne proviennent pas forcément de là où on pourrait le croire.

⁸⁷ Entretien 6

⁸⁸ Bourdon A, Note « La résistance s'organise parmi les OSC », 2017

⁸⁹ Entretien 6

« Au Brésil nous n'avons pas beaucoup de monde qui veut participer. C'est parce que l'éducation est faible... Il n'y a aucune éducation critique et même pas une éducation publique. Ici, toutes nos actions sont financées par des donateurs des Pays Bas ! »⁹⁰ (Traduction libre)

3) Un contexte peu propice à une prise de conscience citoyenne sur les enjeux environnementaux.

La situation politique et sociale au Brésil ne favorise pas la mobilisation citoyenne sur des enjeux à long terme (santé publique ou environnement), ni la prise de position des citoyens. Le Brésil présente un climat de profonde insécurité et de violence, avec 61 619 homicides en 2016⁹¹ soit un taux d'homicide de 29,9 pour 100 000 habitants, un chiffre largement supérieur aux 10 pour 100 000 considérés par l'ONU comme le seuil de violence endémique. C'est également un des pays au monde avec le plus d'inégalités, souvent symbolisées par la ville de Rio de Janeiro, aux somptueuses villas bordées de favelas.

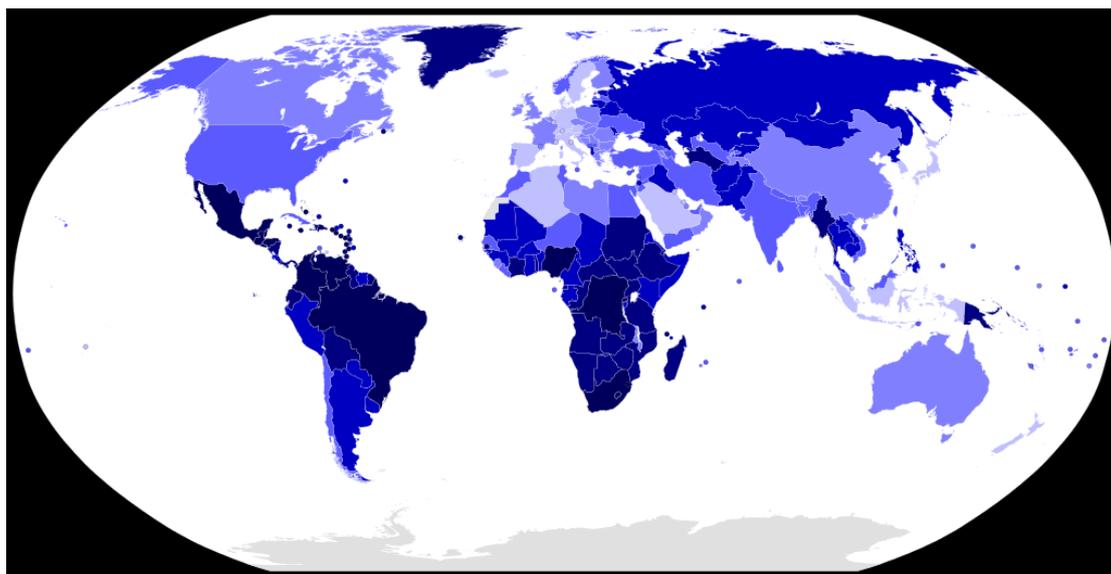


Figure 11: Carte du monde selon le taux d'homicide volontaire par an pour 100 000 habitants, données de l'UNODC les plus récentes pour chaque pays.

- 0-1
- 1-2
- 2-5
- 5-10
- 10-20
- >20

⁹⁰ Entretien 8

⁹¹ La presse. Ça « Brésil : sept homicides par heure en 2016 | Amérique latine ».

A l'insécurité physique s'ajoute une profonde insécurité économique : le taux de chômage est élevé et le pays est en pleine crise économique. De plus, le pays est dans une situation d'instabilité politique. Le président actuel n'est pas un président élu et fait suite à la destitution de Dilma Rousseff, qui n'est pas toujours perçue comme un procédé honnête. La spécialiste des ONG de l'ambassade explique que c'était une véritable campagne contre elle menée par l'opposition depuis son élection :

« Toutes les semaines il y avait des demandes d'impeachment. A force, personne n'y croyait plus. »⁹²

De plus, les instances gouvernementales brésiliennes sont perçues comme foncièrement corrompues et peu fiables. Le communiquant de WWF soupire :

« Il y a de la corruption partout, mais pas comme ici. »⁹³ (Traduction libre)

La spécialiste des ONG de l'ambassade avance une explication :

« Quand tu sais qu'une grande partie des députés sont corrompus ils n'ont pas intérêt à voter des mesures qui visent à rénover le système. »⁹⁴

Le gouvernement brésilien est donc dans l'attente, ne bénéficiant pas d'une légitimité populaire, et à la veille des élections présidentielles les élus pensent à leur réputation :

« Là on ne va pas se mentir, ils attendent les élections. C'est très difficile de lancer des nouveaux projets. »⁹⁵

La société brésilienne n'encourage donc pas à l'engagement citoyen : comment s'engager auprès d'institutions temporaires, qui n'inspirent pas confiance pour faire valoir son opinion sur des problématiques à long terme, quand on est en proie à une insécurité économique et physique très immédiate ? La théorie de la pyramide de Maslow, qui présente une hiérarchie des besoins et une théorie de la motivation, peut servir à expliquer cela de façon simple.

⁹² Entretien 6

⁹³ Entretien 8

⁹⁴ Entretien 6

⁹⁵ Entretien 6

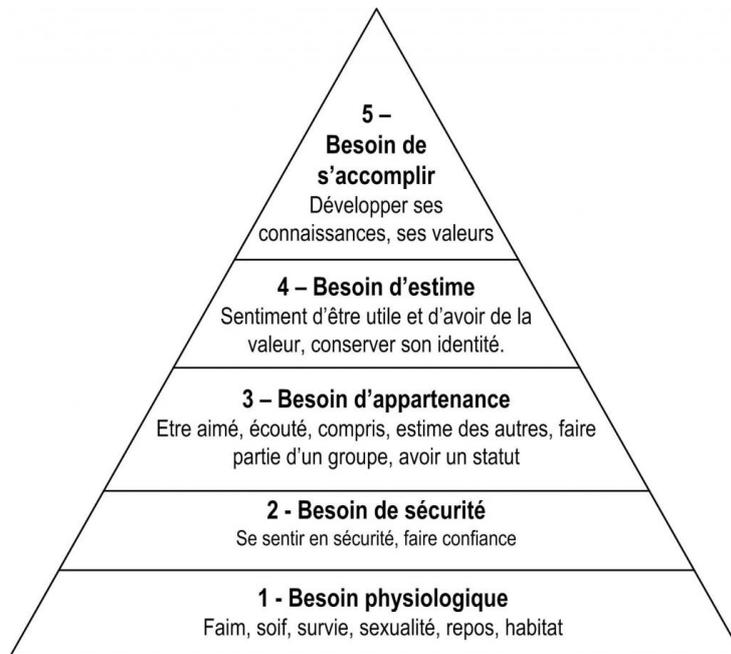


Figure 12: Pyramide de Maslow

La hiérarchie des besoins établie par Maslow est, selon lui, universelle. Il estime que derrière chaque motivation se cache un besoin fondamental, et qu'il existe 5 types de besoins fondamentaux (tels que détaillés dans la pyramide ci-dessus). Le développement d'une conscience environnementale et le choix de valeurs politiques correspondrait au besoin n°5 : le besoin de s'accomplir, qui pousse à s'éduquer, à s'affirmer, à choisir des valeurs fondamentales. Or, Maslow établit également que les besoins s'inscrivent dans le cadre d'une hiérarchie.

Tous les besoins sont continuellement présents, mais certains sont plus pressants que d'autres à un moment donné. Par exemple, une personne démunie de tout est capable de mettre en péril sa vie pour se nourrir, donc de prioriser son besoin physiologique à son besoin de sécurité. Ainsi, lorsqu'un groupe de besoins est satisfait un autre va progressivement prendre la place selon l'ordre hiérarchique suivant : besoins physiologiques > besoins de sécurité > besoins d'appartenance et d'amour > besoins d'estime > besoin d'accomplissement de soi, c'est-à-dire de la base de la pyramide vers son sommet.

Les préoccupations environnementales et l'éducation relevant du besoin fondamental n°5, il s'agit de la toute dernière des priorités de la pyramide de Maslow, soit l'ultime étape motivationnelle. Or, nous avons constaté que la situation brésilienne ne présente pas un environnement sûr. Les efforts de ses citoyens, en particulier les classes populaires, sont donc tous orientés vers les deux premiers étages de la pyramide de Maslow : survie et sécurité. L'engagement citoyen autour de problématiques environnementales ou de santé publique à long terme est donc particulièrement ardu et ne peut toucher que les classes les plus aisées, éduquées et en sécurité, lesquelles ont par ailleurs les moyens de se prémunir des retombées sanitaires potentielles de ces problématiques. De plus, les travaux sur les risques démontrent que les mobilisations sont d'autant plus forte que les populations se sentent directement concernées : Emmanuel Henry décrit la « carrière » du problème public de l'amiante⁹⁶ et démontre la corrélation de l'émergence du problème sur la scène publique au travail des

⁹⁶ Henry, E. Amiante: un scandale improbable: sociologie d'un problème public. Presses universitaires de Rennes, 2015

entrepreneurs de causes pour démontrer que le dossier ne concernait pas uniquement la santé au travail. Une fois démontré que les personnes habitant dans des bâtiments amiantés étaient aussi en péril, et non plus uniquement les ouvriers travaillant avec cette matière, le problème a pris une grande ampleur politique. Il serait possible de considérer que le problème des pesticides concernant surtout l'agronégoce destiné à l'exportation, les brésiliens ne se sentent pas menacés par leur consommation courante.

Cependant, le système de fonctionnement de la santé au Brésil fonctionne sur la base d'assurances très onéreuses que la plupart des citoyens ne peuvent pas se permettre, et l'accès à une nourriture labellisée est particulièrement difficile. De plus, il y a au Brésil une montée importante des populismes d'extrême droite, avec Bolsonaro en candidat favori pour les prochaines élections. Le président actuel, bien que non élu, a également lancé une politique de récession, en particulier au niveau des programmes de solidarité comme la *bolsa familia*, qui propose une aide alimentaire si les enfants des familles sont envoyés à l'école. Ce programme est vu par une partie de la population aisée comme un encouragement au laxisme. La spécialiste des ONG de l'ambassade explique :

*« Quand j'ai croisé Philippe Lacour, il me disait
« Temer, c'est la revanche des classes aisées. »
Après les politiques humanitaires de Lula et de
Dilma, les plus riches s'accrochent à leurs
privilèges...et sont soulagés de voir un
conservateur au pouvoir. »⁹⁷*

La situation brésilienne est instable politiquement, économiquement, sécuritairement. L'éducation publique limitée ne permet pas une compréhension globale des enjeux réels des pesticides sur l'agriculture, sur l'environnement, sur la santé. Et l'environnement et la santé publique sont très éloignés des préoccupations immédiates du peuple brésilien. Il est donc particulièrement difficile pour les ONG/OSC d'obtenir un soutien populaire sur le territoire, ou même d'intéresser la population à ces problématiques-là, quand les Brésiliens sont inquiets pour leur avenir immédiat et leur sécurité physique et économique.

⁹⁷ Entretien 6

Synthèse

Les ONG/OSC environnementalistes opposées au projet PL 6299/02 au Brésil tentent de prendre le rôle d'entrepreneurs de cause, tant dans le cadre traditionnel du naming/blaming/claiming de Felstiner que dans la lutte définitionnelle des problèmes publics comme décrite par Claude Gilbert et Emmanuel Henry. Cependant, elles peinent à se faire entendre et à prendre le rôle usuel des entrepreneurs de causes dans le cadre de la carrière du problème public « pesticide ».

En effet, aujourd'hui au Brésil la société civile et donc les ONG/OSC a du mal à s'exprimer et à se faire entendre auprès de l'Etat, malgré une histoire riche en collaboration Etat-associations. Leur rôle diminue et leurs droits sont menacés.

En outre, il est particulièrement difficile d'appeler à un mouvement populaire auprès des Brésiliens. Dans une société d'insécurité, avec un fort taux de criminalité, et d'instabilité politique et économique, les préoccupations environnementales sont lointaines et abstraites. Peu éduqués à la compréhension des enjeux environnementaux, et priorisant des préoccupations immédiates de sécurité, les Brésiliens ne sont absolument pas mobilisés sur la question.

Synthèse globale partie III

Les défenseurs du projet estiment que le PL 6299/02 est plus adapté aux conditions climatiques et environnementales que la législation actuelle, qui ne permet pas selon eux à un pays tropical de lutter efficacement contre les ravageurs. Ils estiment que la législation actuelle empêche le Brésil d'être compétitif et d'avancer sur la voie de la modernité. Ils déplorent le manque de pragmatisme et le recours à l'émotionnel de leurs opposants tout en essayant de s'aligner sur ce registre.

Les détracteurs du projet estiment que le registre émotionnel est efficace et nécessaire, cette controverse étant devenue plus importante que son sujet : elle représente l'affrontement de deux conceptions de l'agriculture au Brésil. Selon eux, la législation actuelle, bien que modifiable, est protectrice et correspond à une vision de l'agriculture prenant en compte ses possibles conséquences sanitaires et environnementales, ce que ne fait pas le PL 6299/02. Selon eux, ce dernier menace l'environnement et la santé humaine. Il est également présenté comme anticonstitutionnel car ne prenant pas compte de la présence dans la constitution d'un volet de protection de l'environnement.

Cette controverse, bien qu'opposant également des arguments scientifiques et des raisonnements législatifs, est aussi devenue une guerre des symboles opposant le « projet du poison » aux « défenseurs agricoles ».

Les ONG/OSC environnementalistes dénonçant le projet PL 6299/02 au Brésil tentent de prendre le rôle d'entrepreneurs de cause, tant dans le cadre traditionnel du naming/blaming/claiming de Felstiner que dans la lutte définitionnelle des problèmes publics comme décrite par Claude Gilbert et Emmanuel Henry. Cependant, il leur est difficile de se faire entendre et de prendre le rôle usuel des entrepreneurs de causes dans le cadre de la carrière du problème public « pesticide ».

En effet, aujourd'hui au Brésil la société civile et donc les ONG/OSC ont peine à s'exprimer et à se faire entendre auprès de l'Etat, malgré une histoire riche en collaboration Etat-associations. Leur rôle diminue et leurs droits sont menacés.

Sans oublier qu'il est particulièrement difficile d'appeler à un mouvement populaire auprès des Brésiliens : dans une société d'insécurité, avec un fort taux de criminalité, et d'instabilité politique et économique, les préoccupations environnementales sont lointaines et abstraites. Peu éduqués à la compréhension des enjeux environnementaux, et priorisant des préoccupations immédiates de sécurité, les Brésiliens ne se sentent pas concernés par le sujet.

Conclusion

En étudiant le contexte du marché et de l'utilisation des pesticides, nous étions arrivés à la problématique suivante :

Comment se fait-il qu'alors que dans de nombreux pays la préoccupation sociétale autour des pesticides monte et que ceux-ci renforcent leur dispositif d'évaluation et d'autorisation de ces produits, le Brésil semble s'inscrire dans un chemin inverse comme peut le faire penser le projet de loi PL 6.299/02 sur les pesticides ?

Grâce à ce rapport, nous avons ainsi répondu par trois arguments principaux.

En premier lieu, l'agriculture brésilienne a une place très importante dans l'économie du pays et son positionnement dans le marché mondial. Elle a deux facettes : un volet traditionnel destiné à produire pour l'alimentation au sein même du pays piloté par le MDA, et un volet productiviste technologiquement avancé à destination de l'exportation piloté par le MAPA. L'agriculture productiviste brésilienne telle qu'elle est conçue et organisée aujourd'hui fonctionne selon un modèle qui a besoin des pesticides pour soutenir un niveau de production compétitif. L'utilisation des pesticides est donc un des piliers du modèle agricole productiviste brésilien. Cette utilisation est en constante augmentation depuis des années, et se concentre surtout sur les états fortement agricoles tels que le Mato Grosso. Le Brésil produit très peu de principes actifs et beaucoup de produits formulés : il importe la vaste majorité de ses principes actifs et réalise la formulation sur son sol. Le nouveau projet de loi va peut-être faire passer l'essentiel des frais d'enregistrement sur les entreprises étrangères, étant donné qu'il fonctionne sur l'enregistrement des principes actifs et non pas formulés. Le Brésil n'exporte pour ainsi dire pas de pesticides. Il dépend fortement des importations chinoises en tonnage, ainsi qu'indiennes et argentines. Les produits à forte valeur ajoutée viennent surtout des Etats Unis. Les principales entreprises fournisseuses sont peu nombreuses, et là encore la Chine monte en puissance. L'importance économique des pesticides tant dans les échanges que dans la production agricole ne favorise pas leur diminution.

Ensuite, le projet de loi PL 6299/02 qui favorise fortement le développement des pesticides au Brésil participe à l'engagement apparent du Brésil sur la voie d'une agriculture toujours plus intensive. Il est controversé et au cœur de tensions politiques, dans un contexte gouvernemental spécifique à la présidence Temer. En effet, la situation politique particulière de la gouvernance Temer, un président non élu faisant suite à la destitution de la présidente précédente, entraîne un gain de puissance de la *bancada ruralista*, favorisant les grands propriétaires terriens. Sans oublier le sénateur ayant proposé le projet en 2002, Blairo Maggi, est aujourd'hui ministre de l'agriculture et pousse à sa validation. La présidence Temer oriente l'agriculture du pays dans le sens de la productivité destinée à l'export.

Enfin, malgré une forte controverse autour du PL 6299/02, les détracteurs du projet ne peuvent pas faire entendre leur voix et leurs arguments. Les ONG/OSC environnementalistes opposées au projet

PL 6299/02 au Brésil peinent à se faire entendre et à prendre le rôle usuel des entrepreneurs de causes dans le cadre de la carrière du problème public « pesticide ». En effet, aujourd'hui au Brésil la société civile et donc les ONG/OSC rencontrent des difficultés pour s'exprimer et se faire entendre auprès de l'Etat, malgré une histoire riche en collaboration Etat-associations. Leur rôle diminue et leurs droits sont menacés. En outre, il est particulièrement difficile d'appeler à un mouvement populaire auprès des Brésiliens. Dans une société d'insécurité, avec un fort taux de criminalité, et d'instabilité politique et économique, les préoccupations environnementales sont lointaines et abstraites. De plus, il est possible qu'ils ne se sentent pas immédiatement concernés par les méthodes de l'agriculture intensives, dont la production est davantage destinée à l'agronégoce qu'à la consommation au sein du pays. Peu éduqués à la compréhension des enjeux environnementaux, et priorisant des préoccupations immédiates de sécurité, les Brésiliens ne sont pas mobilisés sur la question.

Ainsi, alors que dans de nombreux pays la préoccupation sociétale autour des pesticides monte et que ceux-ci renforcent leur dispositif d'évaluation et d'autorisation de ces produits, le Brésil semble s'inscrire dans un chemin inverse :

- parce que les pesticides ont un poids énorme dans son modèle agricole productiviste,
- parce que le gouvernement actuel est fortement soutenu par les grands propriétaires terriens et les industriels des pesticides et qu'il favorise ce modèle très productiviste et donc veut faciliter l'entrée des pesticides sur le territoire,
- et enfin parce que la société civile bien qu'opposée à ce modèle n'a que peu de moyens de s'exprimer auprès de l'Etat et que la population brésilienne n'est pas engagée du tout sur cette problématique.

Les présidentielles approchent et Jair Bolsonaro, candidat « social-chrétien » d'extrême droite aux prises de positions violentes et controversées, appartenant au courant conservateur dit de la « Bancada B.B.B » (pour « balle, bible, bœuf »), qui regroupe les parlementaires liés aux intérêts de la police militaire, des églises évangélistes et de l'agrobusiness en tête de tous les sondages. Il semble dès lors hautement improbable qu'un renversement de situation favorisant une agriculture plus respectueuse des problématiques de santé humaine et environnementale s'opère dans un futur proche.

Cependant une élection présidentielle peut être toujours source de surprises : en dépit des assertions des sondages et des scénarios prédictifs, la situation peut changer du tout au tout. De plus, nous avons constaté que les pesticides sémiologiques et biologiques, quoique toujours minoritaires, augmentent fortement et se déploient dans le pays. L'agriculture biologique peut prendre de l'ampleur et, en représentant une opportunité économique intéressante pour l'export, changer le paysage de l'agronégoce brésilien. En effet, les populations occidentales sont demandeuses de produits exotiques « bio ». Qui plus est, la demande de produits plus sains augmente dans les strates aisées de la population brésilienne. Bien que ces produits restent minoritaires, chers et peu accessibles en dehors des centres urbains, l'augmentation de la demande pourrait, en quelques années, changer la face de l'agriculture brésilienne pour s'aligner davantage avec les tendances occidentales.

Bibliographie

Bibliographie :

- Cardon D., « Réseaux sociaux de l'Internet. » In: Communications, 88, 2011. Cultures du numérique [Numéro dirigé par Antonio A. Casilli] sous la direction de Antonio A. Casilli. pp. 141-148.
- Festiner W.L.F, R.L. Abel, A. Sarat, « L'émergence et la transformation des litiges : réaliser, reprocher, réclamer », Politix. Revue des sciences sociales du politique Année 1991, pp. 41-54
- Garraud P., 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », L'Année sociologique, p. 27
- Gilbert C. ; Henry E., « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », Revue française de sociologie, vol. 53, no. 1, 2012, pp. 35-59.
- Hassenteufel P., « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics », Informations sociales, vol. 157, n°. 1, 2010
- Henry, E. Amiante: un scandale improbable: sociologie d'un problème public. Presses universitaires de Rennes, 2015
- Jas, N. Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France. Questions anciennes, nouveaux enjeux. Le Courrier de l'environnement de l'INRA, 59(59), 47-59, 2010.
- Jas, N. Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France au cours des années 1950-1960. Sciences, chercheurs et agriculture, Paris, Quae/L'Harmattan, 223-246, 2008.
- Jas, N. Public health and pesticide regulation in France before and after Silent Spring. History and technology, 23(4), 369-388, 2007.
- Lefèvre G., D. et E., « Juger les multinationales: Droits humains bafoués, ressources naturelles pillées, impunité organisée. » Mardaga, 2015
- McCormack, Alison L., Mona Thiruchelvam, Amy B. Manning-Bog, Christine Thiffault, J. William Langston, Deborah A. Cory-Slechta, et Donato A. Di Monte, « Environmental Risk Factors and Parkinson's Disease: Selective Degeneration of Nigral Dopaminergic Neurons Caused by the Herbicide Paraquat ». *Neurobiology of Disease* 10 (2): 119-27, 2002
- Maslow H., « A Theory of Human Motivation », 1943, Classics in the History of Psychology.
- Oliveira Engel M., Centre national de ressource en agriculture biologique, « L'agriculture bio au Brésil », VetagroSup, 2013
- Taitson B., « A influência do movimento ambientalista nas políticas públicas: um estudo comparado entre Brasil e Estados Unidos. » 2016. 314 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) Universidade de Brasília, Brasília, 2016

Sources :

Règlementaires :

Projeto de Lei nº 6299, de 2002, do Senado Federal, que "altera os arts 3º e 9º da Lei nº 7.802, de 11 de julho de 1989, que dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências", e apensados (PL629902)

Règlement (CE) n o 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil. 2009. OJ L. Vol. 309.

Voir annexe 1

Sources disponibles au SER à Brasilia :

Barre J., Hicham D., Revollal B., Note « Bilan 2017 des flux bilatéraux entre la France et le Brésil pour les produits agricoles, agroalimentaires et biosourcés. », 2018

Barre J., Revollal B., Note « Caractérisation du marché des pesticides au Brésil », 2018

Barre J., Revollal B., Fiche « Enregistrement des pesticides au Brésil », 2018

Bourdon A, Note « La résistance s'organise parmi les OSC », 2017

Sources en ligne :

Agência Brasil. « Greenpeace assume ter deixado mala com alarme em comissão da Câmara » 21 juin 2018. <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-06/greenpeace-assume-ter-deixado-mala-com-alarme-em-comissao-da-camara>.

« Agroquímicos: Safra recorde anima, mas entraves regulatórios freiam avanço tecnológico ». 2017. QUÍMICA – O Portal da Química Brasileira e da Revista Química e Derivados. 21 août 2017. <https://www.quimica.com.br/agroquimicos-safra-recorde-anima-mas-entraves-regulatorios-freiam-avanco/2/>.

Anvisa, Notícias « Agrotóxicos: Anvisa é contrária ao PL 6299/02 ». s. d. Consulté le 16 août 2018. http://portal.anvisa.gov.br/noticias/-/asset_publisher/FXrpx9qY7FbU/content/agrotoxicos-anvisa-e-contraria-ao-pl-6299-02-/219201?p_p_auth=6biu6e5b&inheritRedirect=false.

Brasil de Fato « Artigo | O Brasil Proíbe O Paraquat; O Lobby Prepara-Se ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <https://www.brasildefato.com.br/2017/10/30/artigo-or-o-brasil-proibe-o-paraquat-o-lobby-prepara-se/>.

Canal Rural « Anvisa decide pelo banimento do paraquat ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <https://canalrural.uol.com.br/noticias/agricultura/anvisa-decide-pelo-banimento-paraquat-69032/>.

Conselho Nacional de Saúde « CNS recomenda inconstitucionalidade do Projeto de Lei dos Agrotóxicos – #susconecta ». Consulté le 16 août 2018. <http://www.susconecta.org.br/?p=6133>

Commission des Communautés européennes, « Le tribunal annule la directive autorisant le paraquat comme substance active phytopharmaceutique. » communiqué de presse n° 45/07 11 juillet 2007

O Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador « Nota informativa contendo o posicionamento do Departamento de Vigilância em Saúde Ambiental e Saúde do Trabalhador sobre o Projeto de Lei Nº 6.299/2002(origem no PLS nº 526, de 1999)», Consulté le 16 août 2018. <http://contraosagrototoxicos.org/wp-content/uploads/2018/05/nota-DSAST.pdf>.

El País Brasil « Seis brasileiros concentram a mesma riqueza que a metade da população mais pobre ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/22/politica/1506096531_079176.html?id_externo_rsoc=FB_BR_CM.

El País, Betim, Felipe. 2018. « A operação para afrouxar ainda mais a lei de agrotóxicos no Brasil, na contramão do mundo » 5 juillet 2018.

https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/26/politica/1530040030_454748.html.

Embrapa « Tema: esclarecimentos adicionais sobre o substitutivo do Projeto de Lei nº 6.299, de 2002 - Política de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins - Esclarecimentos Oficiais - Portal Embrapa ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

https://www.embrapa.br/esclarecimentos-oficiais/-/asset_publisher/TMQZKu1jxu5K/content/tema-posicionamento-sobre-o-substitutivo-do-projeto-de-lei-n-6-299-de-2002-politica-de-defensivos-fitossanitarios-e-de-produtos-de-controle-ambiental-?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.embrapa.br%2Fesclarecimentos-oficiais%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_TMQZKu1jxu5K%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1.

Embrapa « Tema: posicionamento sobre o substitutivo do Projeto de Lei nº 6.299, de 2002 - Política de Defensivos Fitossanitários e de Produtos de Controle Ambiental, seus Componentes e Afins. - Esclarecimentos Oficiais - Portal Embrapa ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

https://www.embrapa.br/esclarecimentos-oficiais/-/asset_publisher/TMQZKu1jxu5K/content/tema-esclarecimentos-sobre-o-substitutivo-do-projeto-de-lei-n-6-299-de-2002-politica-de-defensivos-fitossanitarios-e-de-produtos-de-controle-ambiental?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.embrapa.br%2Fesclarecimentos-oficiais%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_TMQZKu1jxu5K%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1.

FAO « Code international de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/70601/WHO_HTM_NTD_WHOPES_2010.7_fre.pdf;jsessionid=0F68AE0FEFE8F01847EA7D9F5587F226?sequence=1.

« Fateful Harvest: Why Brazil has a big appetite for risky pesticides ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

<https://www.reuters.com/investigates/special-report/brazil-pesticides/>.

Fiocruz «Nota técnica : Analyse do PL 6299/02 ». s. d. Consulté le 16 août 2018.

https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_pl_agratotoxicos.pdf.

Gaucha ZH « Entenda o que está em jogo no projeto de lei dos agrotóxicos ». 25 mai 2018. <https://gauchazh.clicrbs.com.br/economia/campo-e-lavoura/noticia/2018/05/entenda-o-que-esta-em-jogo-no-projeto-de-lei-dos-agrotoxicos-cjhm9xd9r0bej01qomxnxaefu.html>.

Globo Rural « Entenda o que está em jogo na nova lei dos agrotóxicos ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <https://revistagloborural.globo.com/Noticias/Agricultura/noticia/2018/06/entenda-o-que-esta-em-jogo-na-nova-lei-dos-agrotoxicos.html>.

IBAMA, « Nota Técnica nº4, 2018 ». s. d. Consulté le 16 août 2018. http://www.ibama.gov.br/phocadownload/notas/2018/nota_tecnica_4_2018_diqua.pdf.

International Monetary Fund, « Report for Selected Countries and Subjects », consulté le 12 août 2018. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=36&pr.y=10&sy=2015&ey=2020&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=193,273,223,138,156,924,922,456,132,184,134,146,534,536,136,186,158,112,542,111&s=NGDPD&grp=0&a=>

La presse. Ça « Brésil: sept homicides par heure en 2016 | Amérique latine ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <http://www.lapresse.ca/international/amerique-latine/201710/30/01-5141736-bresil-sept-homicides-par-heure-en-2016.php>.

Le Monde.fr. 2009. « Le Parlement européen bannit 22 substances pesticides dangereuses », 13 janvier 2009, sect. Planète. https://www.lemonde.fr/planete/article/2009/01/13/le-parlement-europeen-bannit-22-substances-pesticides-dangereuses_1141409_3244.html.

Le Temps. 2016. « L'atrazine, le pesticide contesté de Syngenta », 3 février 2016. <https://www.letemps.ch/economie/latrazine-pesticide-conteste-syngenta>.

Ministério público do trabalho « Nota técnica do ministério público do trabalho ». s. d. Consulté le 16 août 2018. http://contraosagrotoxicos.org/wp-content/uploads/2018/05/notatecnica_94-2018_Gerado-em-14-05-2018-15h07min40s.pdf.

Ministério da saúde, Instituto nacional de câncer José Alencar Gomes da Silva « Nota pública acerca do posicionamento do Instituto nacional de câncer sobre o projeto de lei Nº 6.299/2002 ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <http://www1.inca.gov.br/inca/Arquivos/nota-publica-inca-pl-6299-2002-11-de-maio-de-2018.pdf>.

Politize! (blog). « Veto presidencial: aprenda o que é através de nosso infográfico ». 2015. 12 août 2015. <http://www.politize.com.br/veto-presidencial-processo-legislativo/>.

SBPC Sociedade brasileira para o progresso de la ciencia « SBPC se manifesta contra Projeto de Lei que altera lei dos agrotóxicos ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <http://portal.sbpcnet.org.br/noticias/sbpc-se-manifesta-contra-projeto-de-lei-que-altera-lei-dos-agrotoxicos/>.

Science et avenir.fr « La France exporte un pesticide interdit sur son sol vers des pays en développement ». s. d. Consulté le 16 août 2018. https://www.sciencesetavenir.fr/sante/la-france-exporte-un-pesticide-interdit-sur-son-sol-vers-des-pays-en-developpement_113493.

SRB – Sociedade rural brasileira « Um novo marco para os defensivos agrícolas ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <http://www.srb.org.br/publicacoes/um-novo-marco-para-os-defensivos-agricolas/>.

The Guardian « Herbicide 2,4-D “possibly” causes cancer, World Health Organisation study finds». s. d. Consulté le 16 août 2018. <https://www.theguardian.com/environment/2015/jun/23/herbicide-24-d-possibly-causes-cancer-world-health-organisation-study-finds>.

WWF Brasil « Comissão da Câmara aprova Pacote do Veneno ». s. d. Consulté le 16 août 2018. <https://www.wwf.org.br/?66222/Comissao-da-Camara-aprova-Pacote-do-Veneno>.

Sources orales :

Voir annexe 2.

Annexes

ANNEXE 1

Liste de la législation relative à l'enregistrement des pesticides

- **Loi n° 7.802 du 11/06/1989**: Loi générale encadrant les pesticides au Brésil.
- **Décret n°4 704 du 04/01/2002**: Décret régulant l'enregistrement des pesticides au Brésil.
- **Portaria N°03 du 16/01/1992 (ANVISA)**: Contrôle des pesticides par l'ANVISA.
- **Portaria N°84 du 15/10/1996 (IBAMA)** : Contrôle des pesticides par l'IBAMA : critères et procédures de l'évaluation environnementale.
- **Portaria N°06 du 17/05/2012 (IBAMA)** : Contrôle des pesticides par l'IBAMA : complète la Portaria N°84/1996 avec des tests toxicologiques.
- **Instruction Normative IN N°42 du 11/08/2011 (MAPA)** : Contrôle des pesticides par le MAPA : modalités de l'évaluation de l'efficacité agronomique
- **Portaria N° 163 du 12/08/2015 (MAPA)** : Etablissement des critères de priorisation des urgences sanitaires.
- **Portaria N° 82, du 12/08/2016 (MAPA)** : Etablissement d'une liste de maladies considérées comme des urgences sanitaires.
- **Instruction Normative IN N°36 du 24/11/2009 (MAPA)** : Contrôle des pesticides par le MAPA : modalités de l'évaluation de l'efficacité agronomique
- **Instruction Normative Conjointe N° 32, du 26/10/2005 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement des produits biochimiques.
- **Instruction Normative Conjointe N°01, du 23/01/2006 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement des produits sémiocchimiques
- **Instruction Normative Conjointe N°02, du 23/01/2006 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement des agents biologiques de contrôle
- **Instruction Normative Conjointe N°03, du 10/03/2006 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement des pesticides microbiologiques
- **Instruction Normative Conjointe N°01, du 18/04/2013 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Modification des formules des pesticides. Modifiée par **Ato n° 49, du 22/06/2017**.
- **Instruction Normative Conjointe N°01, du 16/06/2014 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement des produits destinés aux cultures aux supports phytosanitaires insuffisants, dans la limite des résidus autorisés.
- **Instruction Normative Conjointe N°1 du 15/04/2008 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement de produits pour parer à une urgence phytosanitaire
- **Instruction Normative N°02, du 09/02/2017 (IBAMA)**: Evaluation du risque pour les insectes pollinisateurs
- **Instruction Normative Conjointe N°25 du 14/09/2005 (MAPA, IBAMA, ANVISA)** : Enregistrement des RET : pesticides destinés à l'expérimentation
- **Loi 10.831 du 23/12/2003** : Garantir un enregistrement simplifié pour les produits phytosanitaires biologiques.
- **Décret N° 06.913 du 23/07/2009** : Définit les usages bénéficiant de la loi 10.831 du 23/12/2003.
- **Instruction Normative Conjointe N°1 du 24/05/2011 (SDA/SDC/ANVISA/IBAMA)** : Procédure d'enregistrement des produits phytosanitaires approuvés pour l'agriculture biologique.
- **Instruction Normative Conjointe N°02 du 02/06/2011(SDA/SDC)** : Établir des spécifications de référence pour les produits phytopharmaceutiques avec utilisation approuvée pour les spécifications de référence de l'agriculture biologique

ANNEXE 2

Liste des entretiens réalisés

- Entretien 1 : Responsable commercial au stand de Bayer, salon de l'agriculture de Brasilia
- Entretien 2 : Responsable commercial au stand de Syngenta, salon de l'agriculture de Brasilia
- Entretien 3 : Responsable commercial au stand de Corteva Agriscience, salon de l'agriculture de Brasilia
- Entretien 4 : Responsable commercial au stand de FMC, salon de l'agriculture de Brasilia
- Entretien 5 : Responsable commercial au stand de BASF, salon de l'agriculture de Brasilia
- Entretien 6 : Spécialiste des ONG/OSC, ambassade de France à Brasilia
- Entretien 7 : Agent de communication de Greenpeace, locaux de Greenpeace à Brasilia
- Entretien 8 : Agent de communication de WWF, ambassade de France à Brasilia
- Entretien 9 : Entretien collectif : club agro pesticide, locaux de Buisness France à Sao Paulo
- Entretien 10 : Membre de SRB, Sociedad rural brasileira, Sao Paulo
- Entretien 11 : Débat de la commission spéciale du projet PL 6299/02
- Entretien 12 : Attachée de Politiques Publiques, ambassade de France à Brasilia