

CONFIDENTIEL

AVIS N° CDP/2023-1

DU COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE DU SÉNAT



LE COMITÉ DE DÉONTOLOGIE PARLEMENTAIRE

- Vu les articles 18-1 à 18-4 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ;
- Vu le chapitre XXII *bis* de l'Instruction générale du Bureau (IGB) du Sénat ;
- Vu le code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat ;
- Vu le signalement du 21 février 2023 de M. Joël Labbé, sénateur ;
- Vu les observations du 21 février 2023 de quatre associations : Transparency International France, Les Amis de la terre France, Foodwatch France et l'Institut Veblen ;
- Vu les observations des 14 et 15 mars 2023 de trois sénateurs ou anciens sénateurs, en réponse à la demande d'information du Comité transmise le 8 mars 2023 ;
- Vu les observations du 14 mars 2023 de Phyteis, en réponse à la demande d'information du Comité transmise le 8 mars 2023 ;
- Vu le communiqué de presse publié par Phyteis le 21 février 2023 ;
- Vu les délibérations du Comité en date du 4 avril 2023 ;

ÉMET L'AVIS SUIVANT :

La saisine

1. Le Comité de déontologie parlementaire est saisi d'un signalement de M. Joël Labbé, sénateur, concernant un possible manquement déontologique d'un représentant d'intérêts, Phyteis, alors appelé Union des industries de la protection des plantes (UIPP), lors de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), au cours de la session parlementaire 2018-2019.

Ce signalement a été complété par les observations de quatre associations, qui soulèvent la même question.

2. Il porte plus particulièrement sur le caractère potentiellement erroné d'une information qu'aurait transmise Phyteis à des sénateurs, selon laquelle 2 700 emplois « directs » et 1 000 emplois « indirects » auraient été menacés par l'interdiction, prévue par la loi EGALIM du 30 octobre 2018¹, de produire, de stocker et de faire circuler en France à compter du 1^{er} janvier 2022 des produits phytosanitaires contenant des substances interdites dans l'Union européenne (dénommée ci-après « *mesure d'interdiction* »).

L'examen des faits, au regard des investigations menées par le Comité de déontologie

3. Pendant l'examen du projet de loi PACTE, adopté par le Sénat en première lecture le 12 février 2019, Phyteis a développé un argumentaire pour inviter les parlementaires à supprimer la mesure d'interdiction, adoptée quelques mois plus tôt, lors de la loi EGALIM du 30 octobre 2018.

Le représentant d'intérêts a pris contact avec 12 sénateurs ou leurs collaborateurs entre novembre 2018 et février 2019. Cette action de *lobbying* figure d'ailleurs sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)².

4. Dans le cadre de cette action de *lobbying*, Phyteis a procédé à des échanges téléphoniques et des réunions en présentiel, parfois sur des sujets plus larges, et a transmis :

– des éléments d'information écrits à un sénateur, également co-rapporteur du projet de loi PACTE³, qui précisent : « *pour les entreprises adhérentes [à Phyteis], l'impact économique et social en France de cette mesure [d'interdiction] sera extrêmement important, avec plus de 2 700 emplois directement concernés sur nos 19 sites de production répartis sur l'ensemble du territoire. Pour certaines de nos usines, cela représente jusqu'à 2/3 du volume de production et des effectifs associés. À cela, viennent s'ajouter les emplois indirects associés à ces sites, dont le nombre a été évalué à plus de mille, impactant ainsi l'économie locale* ».

Cette évaluation des emplois concernés (2 700 emplois « directs » dans 19 usines et 1 000 emplois « indirects »⁴) reprend un courrier que Phyteis a transmis au Premier ministre le 12 novembre 2018 ;

¹ Article 83 de la loi n° 2018-938 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite loi EGALIM.

² « EGALIM : Sensibiliser sur la disposition qui vise à interdire la fabrication, le transport et le stockage de produits phytopharmaceutiques compte tenu de sa non-conformité aux règles internationales » (action QEVJUWGH, en 2018) ; « Loi PACTE : sensibiliser sur les conséquences économiques de l'interdiction de fabrication en France de produits destinés à l'exportation, proposer et soutenir l'abrogation de la disposition » (action QEVJZSA3, en 2019).

³ Courriel de Phyteis du 22 novembre 2018.

⁴ Cette notion d'emplois « indirects » vise plus particulièrement les semenciers, qui organisent les exportations des produits phytosanitaires fabriqués par les adhérents de Phyteis.

– une proposition d’amendement à un autre sénateur⁵, dont l’exposé des motifs indique : « *ce sont 2 700 emplois qui sont menacés* ». Phyteis a eu au moins quatre contacts avec ce sénateur ou son collaborateur pendant l’examen du projet de loi PACTE⁶.

5. Certaines entreprises ont directement pris l’attache des sénateurs, en reprenant cette même estimation. C’est le cas de BASF, adhérent de Phyteis, qui a contacté un sénateur à plusieurs reprises pour :

– préciser que « *c’est l’ensemble du secteur de l’industrie phytopharmaceutique en France qui est menacé* » par la mesure d’interdiction et insister sur les conséquences sur une usine située dans le département du sénateur. La mesure « *met tout simplement en péril le devenir du site [...] et l’avenir de ses 245 collaborateurs. Le fipronil concerné génère en effet les 2/3 du volume de production annuel du site : 145 postes sont spécifiquement dédiés à cet atelier de production* »⁷ ;

– proposer des éléments écrits pour « *nourrir l’exposé des motifs de l’amendement* ». BASF précise alors qu’il « *est peut-être préférable de rester succinct pour favoriser la recevabilité de l’amendement et éviter d’attirer trop l’attention d’autres parties prenantes qui pourraient être en désaccord avec cette proposition d’article additionnel* »⁸.

6. Lors de l’examen au Sénat du projet de loi PACTE, trois amendements identiques ont été déposés pour supprimer la mesure d’interdiction, comme proposé par Phyteis, dont l’un au nom de la commission spéciale. Ils ont été adoptés en séance publique le 30 janvier 2019, avec un avis de sagesse du Gouvernement.

7. Réécrits lors des débats à l’Assemblée nationale, ces amendements à la loi PACTE ont toutefois été censurés par le Conseil constitutionnel car ils ne présentaient aucun lien, même indirect, avec le projet de loi (« cavalier législatif »)⁹. La mesure d’interdiction est donc entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, comme prévu par la loi EGALIM du 30 octobre 2018.

Les explications de Phyteis

8. Dans ses observations du 14 mars 2023, Phyteis réfute avoir fourni « *à ses interlocuteurs au sein du Sénat des informations volontairement incomplètes ou inexactes destinées à les induire en erreur* ».

9. Le représentant d’intérêts met en exergue le « *contexte d’urgence* » de l’automne 2018, lorsqu’il a communiqué son évaluation : la mesure d’interdiction ayant été votée « *sans aucune étude d’impact* », une évaluation du nombre d’emplois menacés « *a dû [être] réalisée dans les jours suivant* » l’adoption de la loi EGALIM du 30 octobre 2018.

⁵ Courriel de Phyteis du 24 janvier 2019.

⁶ Soit, outre la proposition d’amendement du 24 janvier 2019 : un échange téléphonique le 22 janvier, la transmission le 29 janvier d’une copie de l’amendement déposé par la commission spéciale sur le même sujet et un échange verbal le 25 février pour, selon Phyteis, soutenir les amendements adoptés par le Sénat.

⁷ Courriel de BASF du 29 octobre 2018.

⁸ Courriel de BASF du 23 janvier 2019.

⁹ Conseil constitutionnel, 16 mai 2019, *Loi relative à la croissance et la transformation des entreprises*, décision n° 2019-781 DC, considérants 12 à 15.

10. L'évaluation (menace sur 2 700 emplois « directs » dans 19 usines et 1 000 emplois « indirects ») a été « *réalisée par [les] adhérents [de Phyteis] et communiquée à [cette] organisation professionnelle* ». Ces derniers étaient « *légitimement inquiets – tout comme les syndicats – du risque de délocalisation des sites situés en France* ».

11. Phyteis souligne également le « *contexte d'incertitudes* » de l'automne 2018 :

– le périmètre de la mesure d'interdiction n'était pas connu avec certitude¹⁰, dans la mesure où il dépendait des mesures réglementaires d'application de la loi et de l'articulation avec le droit de l'Union européenne¹¹.

Selon le représentant d'intérêts, ce périmètre demeure « *toujours incertain* » aujourd'hui, en raison des modifications apportées par un décret du 23 mars 2022¹² ;

– le risque de délocalisation des usines devait être pris en compte, la mesure d'interdiction étant « *de nature à diminuer fortement la compétitivité des sites de production français* ».

Plus largement, « *l'adoption de cette mesure a nourri le doute ou le sentiment d'instabilité réglementaire et législative des décideurs économiques. Elle a renvoyé, de fait, aux états-majors des entreprises à dimension mondiale un signal peu favorable en faveur de nouveaux investissements en France* ».

12. L'évaluation du nombre d'emplois menacés s'est « *affinée au gré des éléments portés à [la] connaissance [des adhérents de Phyteis] quant au champ d'application de l'interdiction* »¹³.

Chaque adhérent a « *par la suite transmis l'impact de la mesure d'interdiction sur son entreprise aux services du ministère chargé de l'économie* ». Ces informations auraient nourri la réponse ministérielle publiée le 17 octobre 2019, qui identifie « *un millier d'emplois répartis sur onze sites de fabrication de produits phytopharmaceutiques, dont celui de Gravelines, qui sont susceptibles d'être touchés, auxquels s'ajoutent environ 1 500 emplois dans le secteur semencier français qui est impacté par l'interdiction d'acheminement et de stockage des produits utilisés pour le traitement des semences destinées à l'export* »¹⁴ (contre une évaluation initiale de 2 700 emplois « directs » dans 19 usines et de 1 000 emplois « indirects »).

¹⁰ Pour Phyteis : « *le nombre de produits concernés [par la mesure d'interdiction] et par voie de conséquence les sites de production concernés ne pouvaient [...] pas être connus avec certitude* ».

¹¹ Concrètement, la Commission européenne peut interdire de nouveaux produits phytosanitaires à l'issue d'un examen périodique, tous les 15 ans. Or, une substance interdite à l'échelle européenne ne peut plus être produite ou stockée en France et ne peut plus circuler sur le territoire national, en application de la loi EGALIM du 30 octobre 2018.

¹² Décret n° 2022-411 relatif à l'interdiction de production, de stockage et de circulation de certains produits phytopharmaceutiques pour des raisons liées à la protection de la santé humaine ou animale et de l'environnement. Ce décret étend le champ de la mesure d'interdiction aux produits contenant des substances dont l'approbation est arrivée à échéance au niveau européen et dont le renouvellement n'a pas été demandé.

¹³ Voir en particulier la circulaire publiée le 29 juillet 2019 relative à l'entrée en vigueur de l'interdiction portant sur certains produits phytopharmaceutiques pour des raisons de protection de la santé et de l'environnement, en application de la modification de l'article L 253-8 du code rural et de la pêche maritime.

¹⁴ Réponse du 17 octobre 2019 du ministère de l'économie et des finances à la question écrite n° 11508 de M. Jean-Pierre Decool, sénateur.

13. À la suite de la mesure d'interdiction, des usines de fabrication de produits phytosanitaires ont reconverti leur production, limitant ainsi ses effets : « *l'activité de certains sites [...] s'est maintenue grâce à l'adaptation des adhérents de Phyteis aux nouvelles demandes du marché alors que la concurrence mondiale reste très forte* ». À titre d'exemple, des usines ont développé de nouvelles molécules, comme l'Inatreq et le Zorvec.

Les conclusions du Comité de déontologie

14. Les investigations du Comité confirment que Phyteis a communiqué aux sénateurs, lors de l'examen du projet de loi PACTE, une évaluation chiffrée selon laquelle la mesure d'interdiction menacerait 2 700 emplois « directs » dans 19 usines et 1 000 emplois « indirects ».

Le représentant d'intérêts a donc pris la responsabilité de cette évaluation, quand bien même elle serait issue des remontées individuelles de ses adhérents.

15. Les sénateurs ayant déposé l'amendement se sont fondés sur des informations issues de professionnels, qu'ils ont reprises de bonne foi dans leur exposé des motifs.

16. Or, Phyteis n'a pas été en mesure d'expliquer, de manière objective et chiffrée, l'évaluation retenue à l'automne 2018, le Comité soulignant plus particulièrement trois difficultés.

17. En premier lieu, Phyteis n'a pas répondu à plusieurs demandes concrètes du Comité, comme des précisions sur l'effet de la mesure d'interdiction sur les effectifs et l'activité de chaque site de production¹⁵. Il s'est limité à transmettre la liste de 19 sites potentiellement concernés et une étude des effets de la mesure sur une seule usine¹⁶.

Se prévalant de sa Charte du droit de la concurrence¹⁷ et du secret des affaires, le représentant d'intérêts a indiqué au Comité : « *nous ne disposons pas et ne pouvons pas chercher à disposer de telles informations* ».

Cet argument soulève donc une difficulté de fond : Phyteis a communiqué aux sénateurs une évaluation globale des emplois menacés par la mesure d'interdiction, alors qu'il était dans l'incapacité de disposer des données sous-jacentes pour chaque site de production et donc de vérifier les chiffres annoncés.

¹⁵ À titre d'exemple, le Comité a demandé à Phyteis de remplir un tableau indiquant, pour chaque site de production, les produits concernés par la mesure d'interdiction et leur part dans le chiffre d'affaires, le nombre total d'emplois (au 1^{er} janvier 2019), l'estimation du nombre d'emplois menacés (lors de l'examen du projet de loi PACTE) et l'impact concret de la mesure depuis le 1^{er} janvier 2022 (au 1^{er} mars 2023).

Le représentant d'intérêts n'a toutefois pas été en mesure de transmettre ces informations au Comité.

¹⁶ Ce site déplorerait, au début de l'année 2023, environ 80 suppressions d'emplois sur 422 employés (en incluant les intérimaires). Si un investissement de 20 millions d'euros a été engagé pour produire de nouvelles molécules, il aurait été « *arbitré plusieurs mois avant l'adoption de la loi EGALIM* ».

¹⁷ Cette charte précise que « *les adhérents de Phyteis ne doivent jamais échanger avec leurs concurrents des informations confidentielles* », notamment sur les performances commerciales (parts de marché, chiffre d'affaires, volumes, bénéfices, marges).

18. Au surplus, Phyteis n’a visiblement pas mis à profit le délai séparant l’adoption de la mesure d’interdiction par l’Assemblée nationale dans la loi EGALIM (14 septembre 2018)¹⁸ et l’examen de cette disposition par le Sénat dans le projet de loi PACTE (30 janvier 2019) pour affiner son évaluation, quand bien même le périmètre exact de la mesure n’était pas encore connu avec certitude.

19. En deuxième lieu, Phyteis n’a pas été en mesure d’expliquer la méthodologie utilisée pour calculer l’estimation du nombre d’emplois menacés, au-delà des remontées individuelles de ses adhérents.

Le représentant d’intérêts a indiqué au Comité que :

– l’évaluation de 2 700 emplois menacés correspondait à l’automne 2018 « *à la quasi-totalité des emplois permanents des sites de production situés en France* ». Cette évaluation, qui peut paraître maximaliste, pose question, dans la mesure où les usines fabriquent plusieurs types de produits phytosanitaires¹⁹, qui ne sont pas tous interdits en France, et que le risque de délocalisation du reste de la production demeure difficile à documenter ;

– « *le raisonnement n’est pas et n’a jamais été purement arithmétique (...) puisqu’il s’agit non pas de raisonner poste par poste d’emplois à un instant donné mais d’être conscient des conséquences que la diminution de l’attractivité de la France liée à l’interdiction adoptée par le législateur est susceptible d’entraîner pour la production des produits phytosanitaires sur le territoire national* ».

20. Les réponses de Phyteis au Comité semblent contraster avec le communiqué de presse que le représentant d’intérêts a publié le 23 février 2023²⁰. Il évoquait alors une estimation résultant « *d’un exercice complexe prenant en compte, pour chaque entreprise, un raisonnement industriel global* » et intégrant « *la dynamique des marchés et les conséquences potentielles de [la mesure d’interdiction] (réduction ou suppression des exportations, diminution des volumes produits)* ».

21. En dernier lieu, Phyteis n’a pas jugé nécessaire d’informer les sénateurs sur les hypothèses et les incertitudes entourant l’évaluation communiquée par ses soins ni sur les facteurs qui pouvaient conduire à la modifier (périmètre des produits interdits, possibilité de reconvertir tout ou partie de la production en développant de nouvelles molécules, etc.).

22. À l’issue de ses investigations, le Comité constate donc que Phyteis a manqué de rigueur et de prudence dans l’évaluation, communiquée à plusieurs reprises aux sénateurs pendant l’examen du projet de loi PACTE, de 2 700 emplois « directs » et 1 000 emplois « indirects » menacés par la mesure d’interdiction.

*

*

*

¹⁸ Amendement de Mme la députée Monique Limon et de plusieurs de ses collègues, adopté en nouvelle lecture.

¹⁹ En l’absence de réponse de la part de Phyteis, le Comité n’a pas pu connaître la part que représentaient les produits interdits par la loi EGALIM dans la production des 19 sites concernés.

²⁰ « *Phyteis rejette avec fermeté les accusations de “chantage à l’emploi mensonger” à son encontre* ».

Au regard des informations dont il dispose, le Comité de déontologie constate ainsi un manquement au principe de probité de la part de Phyteis, au sens de l'article 3 du code de conduite applicable aux représentants d'intérêts au Sénat.

En application de l'article 4 *quinquies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 et du chapitre XXII *bis* de l'Instruction générale du Bureau, **le Comité saisit le Président du Sénat** pour qu'il puisse adresser à Phyteis une mise en demeure de respecter les obligations auxquelles les représentants d'intérêts sont assujettis, après l'avoir mis en état de présenter ses observations.